

Von Prof. Dr. Arno Bunzel, Dr. Diana Coulmas, Magnus Krusenotto, Petra Lau*

Planspiel zur „großen“ BauGB-Novelle 2023/2024

Nach längerer Vorlaufzeit hat die Bundesregierung im September 2024 den Entwurf eines „Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung“ beschlossen, das Anfang 2025 in Kraft treten soll. Im Fokus der Novelle stehen Neuregelungen zur Stärkung des Wohnungsbaus, der Bewältigung der den Städtebau treffenden Herausforderungen bei Klimaschutz und Klimafolgenanpassung sowie zur systematischen Vereinfachung des Rechtsrahmens. Die Anwendung neuer Gesetze kann in der Praxis zu unerwarteten Problemen führen. Mit dem Instrument des Planspiels können solche frühzeitig erkannt, korrigiert und vermieden werden. Der Beitrag berichtet über die wesentlichen Ergebnisse des zur laufenden BauGB-Novelle durchgeführten Planspiels. Diese bestätigen weithin die Zielrichtung des Gesetzentwurfs; gleichzeitig gibt es auch Hinweise und Empfehlungen zur Verbesserung der vorgesehenen Neuregelungen.

1. Einleitung

Die Bundesregierung hat am 4.9.2024 den Entwurf eines „Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung“ beschlossen. Zur Vorbereitung führten das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) gemeinsam mit dem vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (vhw) im Auftrag des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) zur geplanten Novelle ein Planspiel auf der Basis eines Arbeitsentwurfes mit sechs Kommunen durch. Praktikabilität und Wirksamkeit der geplanten Neuregelungen wurden überprüft und konnten bereits zur Verbesserung des ins förmliche Verfahren eingebrachten Gesetzentwurfes genutzt werden. Die wichtigsten Erkenntnisse aus dem Planspiel sollen im folgendem Beitrag dargestellt werden.¹

2. Anlass und Gegenstand der „großen“ BauGB-Novelle

Anlass für den vom federführenden BMWSB erarbeiteten Gesetzentwurf sind zunächst Vereinbarungen aus dem Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung.² Darüber hinaus dient der Gesetzentwurf auch der Umsetzung einer Reihe von der Bundesregierung beschlossenen Maßnahmenpakete. Zu nennen wären hier:

- Maßnahmenpaket aus dem „Bündnis für bezahlbaren Wohnraum“ vom 12. Oktober 2022.³
- Sog. 14-Punkte-Maßnahmenpaket zur Förderung von Investitionen im Wohnungsbau vom 25. September 2023.⁴
- Bund-Länder-Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigungen.⁵
- Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland“ vom 17. Juli 2024 als Maßnahmen zur Senkung von Baukosten und zur Stärkung des Wohnungsneubaus.⁶

Im Fokus der Novelle stehen vor allem Erleichterungen beim Wohnungsbau sowie der Bewältigung der den Städtebau treffenden Herausforderungen beim Klimaschutz und der Anpassung an die Folgen des Klimawandels. Die Folgen des Klimawandels (Hitze, Trockenperioden, Hochwasser und Starkregenereignisse) erfordern Anpassungen sowohl bei Neuplanungen als auch bei Nachverdichtungen und im Siedlungsbestand. Um die Resilienz zu stärken, müssen Veränderungen der klimabedingten Belastungen berücksichtigt werden. Das Leitbild

der wassersensiblen Stadtentwicklung soll implementiert und durch geeignete Maßnahmen (etwa durch Stärkung von Grün- und Freiflächen, Nutzung von Regenwasser für Versickerung und Verdunstungskühlung, Dach- und Fassadenbegrünungen etc.) umgesetzt werden.⁷

Wesentliche Inhalte des Gesetzentwurfs sind zunächst die Neusystematisierung der allgemeinen Vorschriften der Bauleitplanung in §§ 1 bis 1 c BauGB. Damit soll eine verständlichere Struktur geschaffen werden. Darüber hinaus sollen die Instrumente des Baulandmobilisierungsgesetzes entfristet und weiterentwickelt werden. Dies betrifft insbesondere Vorschriften, die an die Voraussetzung eines angespannten Wohnungsmarktes nach § 201a BauGB gekoppelt sind. Daneben werden bei Befreiungen nach § 31 BauGB oder bei Abweichungen im unbeplanten Innenbereich Flexibilisierungen zugunsten des Wohnungsbaus geregelt. Um im Sinne der doppelten Innenentwicklung auch Grün- und Freiflächen zu stärken, werden bei Nachverdichtungsmaßnahmen auch Maßnahmen für die Klimaanpassung und wassersensible Stadtentwicklung ermöglicht. Im Bereich der Bodenpolitik werden Vorkaufrechte auf sog. Share deals ausgeweitet sowie ein Instrument für eine Umlegung zugunsten des sozialen Wohnungsbaus geschaffen.

3. Vorschriften und Planspiel-Voten im Überblick

3.1 Bauleitplanung

3.1.1 Neuordnung §§ 1 bis 1 c BauGB

Der Gesetzentwurf sieht in §§ 1 bis 1 c BauGB eine grundlegende und umfassende Neusystematisierung der allgemeinen Vorschriften der Bauleitplanung vor, bei der u. a. die Neue Leipzig-Charta mit ihren drei Dimensionen der „gerechten, grünen und produktiven Stadt“ verstärkt Eingang in den Wortlaut des BauGB finden soll. Vor allem soll eine geordnete und besser verständliche Regelungsstruktur geschaffen werden.⁸

Angesichts der immer deutlicher zutage tretenden Auswirkungen des Klimawandels liegt in Umsetzung des Koalitionsvertrags einer der Schwerpunkte der Novelle darin, die Wider-

* Prof. Dr. Arno Bunzel, ehemaliger stellvertretender Institutsleiter am Deutschen Institut für Urbanistik; Dr. Diana Coulmas, wissenschaftliche Referentin beim vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. sowie Verlags-Geschäftsführerin der vhw Dienstleistung GmbH; Magnus Krusenotto, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales am Deutschen Institut für Urbanistik; Petra Lau, wissenschaftliche Referentin beim vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. sowie Geschäftsführerin der vhw-Geschäftsstelle Berlin/Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt.

1 Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss, Planspiel zur BauGB-Novelle 2023/2024, 2024; Endbericht abrufbar unter: <https://repository.difu.de/handle/difu/265>.

2 SPD, Bündnis 90/ Die Grünen, FDP, Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit.

3 Bündnis bezahlbarer Wohnraum, 2022.

4 Maßnahmen der Bundesregierung für zusätzliche Investitionen in den Bau von bezahlbarem und klimagerechtem Wohnraum und zur wirtschaftlichen Stabilisierung der Bau- und Immobilienwirtschaft, 2023.

5 Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern, 2023.

6 Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland.

7 vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung, 2024, S. 44.

8 vgl. (o. Fn. 7), S. 72.

standsfähigkeit der Städte gegen Extremwetterereignisse und Umweltveränderungen aufgrund des Klimawandels zu erhöhen. Ein Baustein hierfür ist eine stärkere Auseinandersetzung der städtebaulichen Planung mit der Grün- und Freiflächenentwicklung sowie den Anforderungen einer wassersensiblen Stadtentwicklung.⁹ Diesbezügliche Änderungen sollen insbesondere im neuen § 1a Abs. 1 und 6 sowie in § 1c Abs. 3 BauGB umgesetzt werden.

Die seit Inkrafttreten des BauGB immer komplexer gewordene Regelung des § 1 BauGB wird aufgeteilt und neugefasst in einen neuen, mit „Instrumenten der städtebaulichen Planung“ überschriebenen § 1a, einen § 1b mit den „Grundsätzen der Abwägung“ sowie einen § 1c mit dem „Abwägungsmaterial“, der den bisherigen Katalog der Abwägungsbelange enthält. Neugefasst wird zudem § 2 BauGB über die Begründung zum Bauleitplan sowie die Umweltprüfung und den Umweltbericht. Dies geht einher mit einer Neufassung der Anlage 1 zum BauGB über den Umweltbericht.

Die Planspielstädte standen der Neustrukturierung der §§ 1 ff. BauGB insgesamt aufgeschlossen gegenüber. Bei den textlich umfassenden Änderungen handele es sich im Wesentlichen um redaktionelle und systematisch sinnvolle Umstellungen, die jedoch keine materiell-rechtlichen Änderungen mit sich bringen. Die mit den vorgesehenen Änderungen verbundene übersichtlichere Neuordnung könnte in der Planungspraxis nach einer Phase der Einarbeitung durchaus hilfreich sein und insbesondere die Einarbeitung in die Materie erleichtern. Insbesondere die Untergliederung in Grundsätze der Abwägung nach § 1b BauGB sowie des Abwägungsmaterials nach § 1c BauGB helfe bei der Abarbeitung des Abwägungsprozesses. Gleichzeitig könnte aber – insbesondere durch die vorgesehenen Änderungen im Umweltbereich – ein Mehraufwand bei der Begründung von Bauleitplänen entstehen. Die Planspielstädte Hannover und Leipzig merkten hierzu etwa an, durch die Befassung u. a. mit neu eingeführten Themenblöcken wie beispielsweise die „Verbesserung der Widerstandsfähigkeit zu entwickelnder und vorhandener Ortsteile ...“ werde sich die Zusammenstellung der Abwägungsunterlagen möglicherweise aufwändiger gestalten.¹⁰

Zu einzelnen Änderungen erfolgten seitens einiger Planspielstädte auch kleinere Anregungen oder kritische Hinweise, die teilweise im Gesetzentwurf aufgegriffen bzw. berücksichtigt wurden (so z. B. die ausdrückliche Benennung auch des Flächennutzungsplans in § 1a Abs. 1 Satz 2 BauGB).¹¹

Die Stadt Leipzig regte an, mit Blick auf eine übersichtliche Darstellung der städtebaulichen Instrumente nach § 1a BauGB, in dessen Abs. 2 neben der Innenbereichs-, Außenbereichs- und Fremdenverkehrs-Satzung auch weitere städtebauliche Satzungen (Veränderungssperre, Vorkaufsrechtssatzung, Erhaltungssatzungen, Sanierungssatzung etc.) aufzuzählen.¹²

3.1.2 Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung

Der Wortlaut des § 3 Abs. 1 wurde laut Gesetzesbegründung neugefasst, weil die geltende Regelung in Teilen überholt wirke und nicht mehr dem Verständnis einer zeitgemäßen Öffentlichkeitsbeteiligung auf Augenhöhe entspreche.¹³ An die Stelle der bisherigen „öffentlichen Unterrichtung“ soll nunmehr die „Information der Öffentlichkeit“ treten und hiermit herausgestellt werden, dass sich die frühe Einbindung der Öffentlichkeit nicht in einem Informationsaustausch erschöpfe, sondern auch zu einer Modifikation der ursprünglichen Ziele und Zwecke der Planung führen könne. Die frühzeitige Beteiligung solle mithin transparent, inklusiv und ergebnisoffen sein, und das Bewusstsein für die integrierende Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung gestärkt werden, damit die Planungsträger Beteiligungsformate wählen, die der

jeweiligen Planung angemessen sind und die Erkenntnisse der Beteiligung zu einer weiteren Verbesserung des Plans, und damit auch zu einer größeren Akzeptanz führen. Die im Prüfprogramm des Planspiels noch vorhandene und von allen Planspielkommunen als nicht praktikabel erachtete Formulierung in § 3 Abs. 1 BauGB, wonach die Öffentlichkeit an der „Erarbeitung der Ziele und Zwecke der Planung zu beteiligen ist“,¹⁴ wurde im Gesetzgebungsverfahren fallengelassen.

3.1.3 Verfahrensdauer

Die Normierung einer 1-Jahres-Frist zwischen Offenlage und Satzungsbeschluss in § 4b Abs. 2 BauGB soll der Beschleunigung der Planverfahren – einem erklärten Ziel der Bundesregierung¹⁵ – dienen. Mit ihr wird zudem der Prüfauftrag gemäß der im Bündnis bezahlbarer Wohnraum vereinbarten Maßnahme 4.15 umgesetzt.¹⁶ Die Regelung ist als Soll-Vorschrift ausgestaltet.

Die Mehrheit der Planspielkommunen (Leipzig, Hannover, Bad Homburg, Nordhausen, Höxter) hatte sich für einen Verzicht auf die Neuregelung ausgesprochen. Die vorgeschlagene 1-Jahres-Frist zwischen Offenlage und Veröffentlichung werde bereits derzeit in der Regel eingehalten. Die Gründe für ein Nichteinhalten lägen häufig außerhalb der Sphäre der Kommune. Folgende typische Fallkonstellationen wurden hierfür beispielhaft angeführt:¹⁷

- Verfahren, bei denen im Zuge der Beteiligungen nach §§ 3 Abs. 2 und 4 Abs. 2 BauGB neue Belange bekannt würden, die ggf. aufwändigere Prüfungen oder Planänderungen und evtl. eine erneute Offenlage nach sich ziehen.
- Verfahren, bei denen mit Erreichen der Planreife nach § 33 BauGB die Baugenehmigung erteilt worden ist und in der Folge der Druck, den Plan zur Rechtskraft zu bringen, nachlassen würde bzw. andere Verfahren eine höhere Priorität erhielten.
- Verzögerung aufgrund langwieriger Abstimmung des städtebaulichen Vertrages unmittelbar vor Satzungsbeschluss.

Die Planspielstädte Höxter und Hannover gaben im Übrigen zu bedenken, die Soll-Befristung werde dazu führen, dass im Einzelfall falsche Erwartungen geweckt würden und Bürger*innen sowie Kommunalpolitiker*innen die Grenzen einer Sollvorschrift immer wieder erklärt werden müssten. Hingewiesen wurde seitens der Planspielstädte ferner darauf, dass – da es sich ausdrücklich um Bauleitplanverfahren handele – auch Verfahren zur Aufstellung und Änderung von Flächennutzungsplänen von der 1-Jahres-Frist umfasst wären, die typischerweise komplex und zeitintensiv seien.¹⁸ Der Hinweis der Planspielstädte, es bleibe unklar, ob mit „endgültiger Abschluss“ auch der Fall einer erneuten Offenlage nach § 4a Abs. 3 umfasst sei,¹⁹ wurde inzwischen im Regierungsentwurf

⁹ vgl. (o. Fn. 7), S. 66.

¹⁰ vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 32 f.

¹¹ vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 32.

¹² Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 32.

¹³ vgl. (o. Fn. 7), S. 74.

¹⁴ vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 35 ff.

¹⁵ vgl. SPD, Bündnis 90/ Die Grünen, FDP, Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, S. 70.

¹⁶ vgl. (o. Fn. 3), S. 44.

¹⁷ vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 40 f.

¹⁸ vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 40.

¹⁹ vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 40.

berücksichtigt (vgl. Verweis auf § 4a Abs. 3 in § 4b Abs. 2 BauGB).

Die Frage, ob durch die geplante Neuregelung Aufwand erspart oder eine Beschleunigung des Verfahrens erreicht werden können, haben die Planspielkommunen verneint.²⁰

3.1.4 Umweltverträglichkeitsprüfung

In § 2 wurden die Regelungen zu der Begründung der Bauleitpläne sowie zur Umweltprüfung und zum Umweltbericht zusammengefasst. Laut Gesetzesbegründung soll die neu eingeführte Vorschrift einen Anreiz setzen, die Ergebnisse der Umweltprüfung möglichst stringent zusammenzufassen und praxisnah aufzubereiten, um die Bedeutung der Umweltprüfung für die planerische Abwägung insgesamt zu stärken.²¹

Dem Abs. 1 Satz 2 wurde ein Halbsatz angefügt, wonach der Umfang des Umweltberichts das fachlich Notwendige nicht überschreiten soll. In der Gesetzesbegründung wird darauf verwiesen, insbesondere wenn der Bebauungsplan keinen Rahmen für komplexe UVP-pflichtige Vorhaben setze, dürfe davon auszugehen sein, dass der fachlich notwendige Umfang sich auf ein Drittel der Begründung zum Bauleitplan beschränke.²² Dies geht zurück auf eine noch im Referentenentwurf vom 29.7.2024 enthaltene Regelung, wonach der Umfang des Umweltberichts ein Drittel der Begründung des Bauleitplans nicht überschreiten sollte; dieser Regelung waren die Planspielkommunen mit kritischen Hinweisen und umfangreichen Ausführungen hierzu entgegengetreten.²³

Mit der Neuordnung des Verhältnisses von § 2 Abs. 2 und 4 BauGB (geltendes Recht) zur Anlage 1 soll laut Gesetzesbegründung im Rahmen der Verweisung auf § 1b und § 1c klarer unterschieden werden, dass es sich im ersten Fall um Abwägungsgrundsätze und im zweiten Fall um Abwägungsbelange handelt. Gleichzeitig soll hiermit eine über die unionsrechtlichen Vorgaben hinausgehende Durchführung der Umweltprüfung vermieden werden. Bezug genommen wird auch auf die in den Fachgesprächen zur BauGB-Novelle ergangenen Hinweise, wonach das Verhältnis des bisherigen § 2 Abs. 4 BauGB zu der Anlage in der Praxis zu Missverständnissen führen würde.²⁴ In der Folge wird mit dem Gesetzentwurf vorgeschlagen, die Festlegung des Untersuchungsrahmens ausdrücklich als eigenständigen, der Erstellung des Umweltberichts vorgelagerten Verfahrensschritt zu regeln.

Mit der Neuordnung soll darauf hingewirkt werden, dass in der Umweltprüfung nur das abgeprüft wird, was für das Bebauungsplanverfahren konkret erforderlich und an Umweltauswirkungen bereits ersichtlich ist.²⁵ In der Praxis werde häufig über dieses Maß hinausgegangen und – vorsichtshalber – auf die projektbezogenen Angaben nach Nr. 2 lit. b) der Anlage eingegangen, obwohl diese erst auf Genehmigungs- und Vorhabenebene sinnvoll und sicher beantwortet werden könnten.

Die Einschätzungen der Planspiel-Kommunen zur Neuordnung im Bereich der Umweltprüfung fielen unterschiedlich aus.²⁶ Bad Homburg und Hannover sahen in der geplanten Änderung des § 2 Abs. 2 BauGB sowie der Anlage 1 eine wünschenswerte Klarstellung, welche Inhalte im Umweltbericht – differenziert nach Plänen, die einer UVP-Pflicht oder UVP-Vorprüfungspflicht unterliegen, und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist – geprüft werden sollen; die Planspielstadt Hannover ergänzte allerdings, die Differenzierung werde erst durch die Erläuterung zu den geplanten Änderungen und zur Anlage 1 nachvollziehbar, nicht aber durch den Wortlaut der geplanten Normen selbst. Die Planspielstädte Leipzig und Höxter vertraten dagegen die Auffassung, durch § 2 Abs. 2 BauGB (neu) werde keine über die bisherige Regelung hinaus-

gehende Klarstellung erreicht. Die Stadt Leipzig rechnete eher mit einer „neuen Unklarheit“. Auf das weit verbreitete Missverständnis hinsichtlich des Zusammenwirkens von § 2 Abs. 4, § 2a und Anlage 1 BauGB mit einer – potenziell ebenfalls missverständlichen – Umkehrung des Systems zu reagieren, halte man nicht für sinnvoll. Zielführender wäre es, ausgehend von den bestehenden Regelungen die Anforderungen und den Prozess der Umweltprüfung einschließlich der Erstellung des Umweltberichtes klarer und besser nachvollziehbar auszuformulieren. Im Übrigen entstünden Unsicherheiten, wie die auf Grundlage der bisherigen Rechtslage entwickelte Rechtsprechung angesichts der Änderungen fortgeführt werde.

3.2 Festsetzungen in Bebauungsplänen

3.2.1 Änderungen beim Festsetzungskatalog

Der Gesetzentwurf enthält einige Anpassungen und Ergänzungen im Festsetzungskatalog des § 9 Abs. 1 BauGB. Hervorzuheben ist dabei zunächst die Überführung der Festsetzungsmöglichkeit des sektoralen Bebauungsplans zur Wohnraumversorgung, die damit Bestandteil des allgemeinen Festsetzungskataloges wird (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB-E). Damit kann die Festsetzung, mit der ein Vorhabenträger dazu verpflichtet werden kann, die Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung, insbesondere die Miet- und Belegungsbindung einzuhalten, grundsätzlich in einfachen oder qualifizierten Bebauungsplänen getroffen werden. Beim sektoralen Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2d BauGB stand dabei nur ein eingeschränkter Festsetzungskatalog zur Verfügung, was häufig zu Kritik führte.²⁷ Die Planspiel-Kommunen begrüßten die Änderungen zugunsten des sozialen Wohnungsbaus. Aktuell würden Bindungen zum geförderten Wohnungsbau lediglich bei Neuplanungen in einem städtebaulichen Vertrag geregelt. Die Regelung helfe auch in diesen Fällen, wenn im Plangebiet nicht alle Grundstückseigentümer*innen kooperationsbereit sind.²⁸

Eine weitere Änderung betrifft die Festsetzungen nach Nr. 14 Buchst. c und Nr. 16 Buchst. b im Hinblick auf die Belange einer wassersensiblen Stadtentwicklung. Nach Nr. 14 können nunmehr zur Bewirtschaftung von Niederschlagswasser Anlagen für die dezentrale Versickerung, Zisternen sowie Retentionsdächer festgesetzt werden. Dies soll die Planung von Rigolen, Versickerungsmulden und Mulden-Rigolen-Systemen erleichtern und eine Lücke hinsichtlich der Festsetzung von technischen Vorkehrungen zum Regenwassermanagement schließen.²⁹ Nach Nr. 16 können bestimmte Flächen für die Regelung des Wasserabflusses (z. B. Niederschlagswasser, Starkregenereignis) zur Zwischenspeicherung als multifunktionale Auffangflächen festgesetzt werden. Darüber hinaus soll die Festsetzungsmöglichkeit von zu treffenden Maßnahmen zur Vermeidung und Verringerung von Hochwasserschäden auf die Änderung oder Nutzungsänderung baulicher Anlagen erweitert werden. Das soll der Vorbeugung von Schäden durch Hochwasser oder Starkregenereignisse dienen.³⁰

20 vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 41.

21 vgl. (o. Fn. 7), S. 73.

22 vgl. (o. Fn. 7), S. 72.

23 vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 45 ff.

24 vgl. (o. Fn. 7), S. 73.

25 vgl. (o. Fn. 7), S. 117 f.

26 vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 47 f.

27 vgl. Bunzel/Krusenotto, Fachexperten-Gespräche 2023 zur Modernisierung des Städtebaurechts, 2023, S. 63 ff.

28 vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 56.

29 vgl. (o. Fn. 7), S. 75.

30 vgl. (o. Fn. 7), S. 76.

Zusätzlich soll in Nr. 16 Buchst. c sowie Nr. 23 Buchst. b der Anknüpfungspunkt für eine Festsetzung auf Änderungen und Nutzungsänderungen ausgeweitet werden. Damit greifen die Verpflichtungen für Maßnahmen zur Vermeidung und Verringerung von Hochwasserschäden bzw. für Maßnahmen des Klimaschutzes auch bei Änderungen oder Nutzungsänderungen von Bestandsgebäuden. Wichtig ist dies, um auch Bestandsgebäude durch geeignete Maßnahmen (z. B. Verwendung bestimmter hochwasserresistenter Baustoffe oder eine Aufstelzung) besser vor Schäden durch Hochwasser oder Starkregenereignisse zu schützen.³¹ Die meisten Planspiel-Kommunen begrüßten die Ausweitung der Festsetzungsmöglichkeit. Leipzig stand hingegen einer Ausweitung auf Nutzungsänderungen skeptisch gegenüber, da dies möglicherweise Eigentümer*innen davon abhalten könnte, Nutzungsänderungen vorzunehmen, wenn damit zusätzliche Investitionen (wie z. B. Anbringen von Solar-Anlagen) verbunden wäre. Bei der Änderung einer baulichen Anlage würde ein sachlicher Zusammenhang eher begründbar sein.³²

Mit Nr. 23 Buchst. a BauGB schafft der Gesetzgeber eine Rechtsgrundlage für eine Emissionskontingentierung. Eine unter der aktuellen Rechtslage auf § 1 Abs. 4 BauNVO gestützte Kontingentierung ließ es nicht zu, emissionsbeschränkende Vorschriften für das ganze Gewerbegebiet festzusetzen, soweit an anderer Stelle in dem Baugebiet oder in einem anderen Baugebiet eine gewerbliche Nutzung ohne die getroffenen Beschränkungen möglich ist.³³ Der Gesetzentwurf greift nun eine Forderung der Länder auf, um die Festsetzung von Emissionskontingenten zu erleichtern und anzutreffende Lärmkonflikte besser planerisch steuern zu können. Das Planspiel bestätigt einen entsprechenden Regelungsbedarf. Der Handlungsspielraum zur Steuerung lärmschutzrelevanter Belange würde ausgeweitet und eine umständliche Gliederung des Plangebiets auf Grundlage des § 1 Abs. 4 BauNVO entbehrlich.³⁴ Daneben besteht auch die Möglichkeit, konkrete Immissionswerte für Anlagen festzusetzen.

Eine Neuerung in § 9 Abs. 1 ist darüber hinaus die Soll-Vorschrift für Hinweise auf das Pflanz- und Maßnahmengedot nach § 178 BauGB. Damit will der Gesetzgeber eine stärkere Verbindlichkeit für grünordnerische Festsetzungen generieren und für eine zeitnahe Realisierung durch die Grundstückseigentümer*innen sorgen. Die Soll-Vorschrift findet sich daher in allen grünordnerischen Festsetzungsmöglichkeiten (in Nr. 20, Nr. 25 sowie in § 9 Abs. 1a). Ein solcher Zusatz ist in der Systematik des BauGB bislang nicht vorhanden. Die Einschätzungen der Planspiel-Kommunen zu dieser Regelung waren sehr unterschiedlich. Auf der einen Seite wurde darin kein Mehrwert für eine verbindliche Umsetzung von Grün-Festsetzungen gesehen, da die tatsächliche Wirkung eines Hinweises auf § 178 BauGB bezweifelt wurde. Andere Planspiel-Kommunen sahen darin eine gute Möglichkeit, die Grundstückseigentümer*innen auf die notwendige Umsetzung hinzuweisen und diese notfalls auch mit hoheitlichen Mitteln durchzusetzen.³⁵

3.2.2 Besondere Festsetzungen für im Zusammenhang bebaute Ortsteile nach § 34 BauGB

Der Gesetzentwurf sieht in § 9a Abs. 1 BauGB eine Möglichkeit für einen sog. Feinsteuerungs-Bebauungsplan in § 34er-Gebieten vor. Den Gemeinden soll ermöglicht werden, einzelne Arten der bisher zulässigen baulichen Nutzungen im Bebauungsplan als zulässig, nicht zulässig oder nur ausnahmsweise zulässig festzusetzen. Ansonsten bleibt der Zulässigkeitsmaßstab des § 34 Abs. 1 BauGB bestehen. Aufgegriffen wird damit eine Empfehlung aus den Expertengesprächen zur BauGB-Novelle. Planungen in Gemengelage mit einer starken Nutzungsmischung sollen erleichtert werden, indem auf

die sonst bestehende Notwendigkeit der Festsetzung eines Baugebiets nach § 1 Abs. 2 und 3 BauGB (Gebietstypenzwang) verzichtet wird.³⁶ Das Planspiel ergab die Zweckmäßigkeit einer solchen Regelung. Von den Planspielstädten Hannover und Leipzig wurde angeregt, die Festsetzungsmöglichkeit auf § 34 Abs. 2 BauGB zu erweitern, um eine schwierige Abgrenzung zwischen faktischen Baugebieten und sonstigen Gemengelage zu vermeiden.³⁷

3.3 Zulässigkeit von Vorhaben

3.3.1 Befreiungen nach § 31 Abs. 3 BauGB

In § 31 Abs. 3 BauGB soll in Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt für bestimmte Fälle das Abweichen vom Einzelfallerfordernis ermöglicht werden. So sieht der Gesetzentwurf eine Befreiung über den Einzelfall hinaus in zwei Konstellationen vor:

- Bei Erweiterung, Änderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten Gebäudes, insbesondere seiner Aufstockung (Nr. 1)
- Bei Errichtung eines Gebäudes, das seiner Art nach nach dem Bebauungsplan zulässig wäre.

Damit zielt der Gesetzgeber auf eine Befreiung zugunsten des Maßes der baulichen Nutzung ab und soll z. B. die Aufstockung oder Erweiterung zugunsten neuer Wohnungen für ganze Straßenzüge ermöglichen.³⁸ Eine Befreiung von der Art der baulichen Nutzung soll ausdrücklich nicht umfasst sein, weil dies einen stärkeren Eingriff in die Planungshoheit der Gemeinde bedeute.³⁹ Die Abweichungsmöglichkeit vom Einzelfallerfordernis sind wohl auch eine Reaktion auf die Rechtsprechung des BVerwG zu § 31 Abs. 3 BauGB, der dieses Tatbestandsmerkmal eng auslegt und nur für atypische Sonderfälle zulässt. Ein solcher liege nicht vor, wenn es an einer grundstücksbezogenen Besonderheit fehlt und sich eine vergleichbare Befreiungslage innerhalb des Plangebiets in einer erheblichen Zahl gleichgelagerter Fälle einstellen könnte.⁴⁰

Die Reaktionen der Planspiel-Kommunen auf die Ergänzung fielen unterschiedlich aus. Auf der einen Seite wurde darin der Vorteil gesehen, in größeren und gleichförmigen Gebieten durch ein relativ einfaches Instrument zusätzlichen Wohnraum zu schaffen.⁴¹ Durch die Beschränkung auf das Maß der baulichen Nutzung würde der Gebietscharakter im Wesentlichen erhalten bleiben.

Andererseits wurde auf das Spannungsverhältnis zum Planmäßigkeitprinzip hingewiesen, welches nicht nur die Planungshoheit der Gemeinde schützt, sondern auch ein geordnetes Planungsverfahren unter Einbeziehung der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange sicherstellt. Der Verzicht auf eine Planänderung werde deshalb auch durch das Zustimmungserfordernis der Gemeinde nicht kompensiert.

31 vgl. (o. Fn. 7), S. 77.

32 vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 57.

33 Hierzu BVerwG 7.12.2017 – 4 CN 7/16; so jetzt auch BVerwG 7.3.2019 – 4 BN 45/18, NVwZ 2019, 655 für ein GI; bestätigt durch BVerwG 18.2.2021 – 4 CN 5/19, BauR 2021, 1259 ff.; BVerwG 29.6.2021 – 4 CN 8/19, BVerwGE 173, 75 ff.

34 (o. Fn. 7), S. 77.

35 Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 56 f.

36 vgl. Bunzel/Krusenotto (o. Fn. 27), S. 57.

37 vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 63.

38 (o. Fn. 7), S. 88.

39 (o. Fn. 7), S. 88.

40 BVerwG Urteil vom 24.4.2024, 4 C 2.23; OVG Hamburg, Beschluss vom 16. August 2021 – 2 Bs 182/21 – NVwZ 2021, 1472 Rn. 29

41 Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 64 f.

Mit einer zunehmenden Anzahl an erteilten Befreiungen könnten die betreffenden Festsetzungen immer weiter ausgehöhlt werden.⁴² Zu Bedenken gegeben wurde darüber hinaus, dass eine erstmal erteilte Befreiung auch bei den übrigen Eigentümer*innen auf Interesse stößt und damit eine ermessenslenkende Wirkung für künftige Befreiungsentscheidungen einhergehe.⁴³

3.3.2 Exkurs: § 246e BauGB

Nicht Bestandteil des Planspiels war die viel diskutierte Vorschrift des § 246e BauGB. Das BMWSB hatte dazu bereits Ende 2023 einen Gesetzentwurf⁴⁴ vorgelegt, ohne aber in der Zwischenzeit zu einer Einigung zu gelangen. Nunmehr ist die Vorschrift im Zuge der Länder- und Verbändeanhörung und der abschließenden Ressortabstimmung über den Regierungsentwurf in die BauGB-Novelle aufgenommen worden.

Die Regelung sieht vor, in Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a BauGB befristet bis zum 31.12.2027 unter bestimmten Voraussetzungen für die Zwecke der Wohnraumschaffung von den Vorschriften des BauGB abzuweichen. Gegenstand der Abweichung können sein:

- die Errichtung eines Wohnzwecken dienenden Gebäudes mit mindestens sechs Wohnungen (Satz 1 Nr. 1),
- die Erweiterung, Änderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten, Wohnzwecken dienenden Gebäudes (Satz 1 Nr. 2), wenn hierdurch neue Wohnungen geschaffen oder vorhandener Wohnraum wieder nutzbar wird, oder
- die Nutzungsänderung einer zulässigerweise errichteten baulichen Anlage für Wohnzwecke, einschließlich einer erforderlichen Änderung oder Erneuerung (Satz 1 Nr. 3).

Zur Sicherung der kommunalen Planungshoheit kann eine Abweichung nur mit Zustimmung der Gemeinde erfolgen. Auch sollen Abweichungen nur im erforderlichen Umfang erteilt werden (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz) sowie unter Berücksichtigung öffentlicher und nachbarlicher Belange.

Obwohl die Regelung nicht Bestandteil des Planspiels war, verfolgten die beteiligten Kommunen auch die Diskussion um die Vorschrift des § 246e BauGB. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass die BauGB-Novelle in großen Teilen bereits eine Nachverdichtung und Flexibilisierung zugunsten der Wohnraumschaffung ermögliche, wie etwa beim Thema Befreiungen oder bei Abweichungen vom Einfügensgebot. Im Widerspruch dazu stünden dagegen die Möglichkeiten, zugunsten des Wohnungsbaus generell von den Vorschriften des BauGB abzuweichen. Auch befinde sich § 246e BauGB in gewissen Maßen in einem Spannungsfeld zu einer stärkeren Verankerung von Klimaschutz und Klimaanpassung in der Novelle.⁴⁵

3.3.3 Änderungen bei § 34 BauGB

§ 34 BauGB enthält zwei größere gesetzliche Neuregelungen. Zunächst sollen an nach § 34 Abs. 1 S. 1 BauGB zulässige Vorhaben ergänzende Anforderungen gestellt werden, sofern diese verhältnismäßig sind und der Klimaanpassung dienen. Dabei soll es vor allem um die Vermeidung und Verringerung von erhöhter Hitzebelastung bzw. von Gefahren und Schäden durch Hochwasser oder Starkregenereignisse gehen. Diese ergänzenden Anforderungen können auch durch die Gemeinde per Satzung näher bestimmt werden.

Die Planspielstädte begrüßten grundsätzlich die Möglichkeiten, Klimaanpassungsmaßnahmen zu treffen, ohne dafür einen Bebauungsplan aufstellen zu müssen. Einige Planspielstädte hielten die Formulierung „ergänzende Anforderungen, die der Klimaanpassung [...] dienen“ für zu unbestimmt.⁴⁶

Damit bleibe unklar, wie eine solche ergänzende Anforderung aussehen könne. Es gebe eine Vielzahl von Möglichkeiten, Klimaanpassungsmaßnahmen am Gebäude bzw. Grundstück vorzunehmen. Eine gute Alternative sei hingegen die Möglichkeit, die ergänzenden Anforderungen in Form einer Satzung zu treffen. Damit könne willkürliches Verwaltungshandeln in Bezug auf einzelne Grundstücke verhindert und ein einheitlicher Maßstab für Teile des Gemeindegebiets festgelegt werden.⁴⁷ Die Empfehlung aus dem Planspiel, die Regelung noch deutlicher als eigene Satzungermächtigung auszugestalten,⁴⁸ wurde inzwischen im Regierungsentwurf berücksichtigt (vgl. § 34 Abs. 1 S. 5 f.). Hervorgehoben wurde in diesem Zusammenhang auch die Notwendigkeit einer konzeptionellen Grundlage in Form von Klimarisikokarten, Klimaanpassungskonzepten oder Starkregenarten.

Die zweite Ergänzung des § 34 BauGB betrifft den Abs. 3a Nr. 1 Buchst. d). Danach kann vom Gebot des Einfügens abgewichen werden, wenn das Vorhaben der Errichtung einer baulichen Anlage zu Wohnzwecken dient und es sich nach der Art der baulichen Nutzung einfügt. Damit soll laut Gesetzesbegründung die Bebauung von Grundstücken in „zweiter Reihe“ oder Freiflächen („Höfe“) innerhalb von Wohnblöcken ermöglicht werden.⁴⁹ Grundsätzlich werde dadurch nach Auffassung der Planspielstädte eine Bebaubarkeit von Zweite-Reihe-Grundstücken erleichtert. Gleichzeitig könne durch die Ausgestaltung als Ermessensvorschrift eine behutsame städtebauliche Nachverdichtung von den Gemeinden gesteuert werden. Man erwarte, dass aufgrund der Regelung die Bauanträge deutlich zunehmen würden.⁵⁰

3.4 Vorkaufsrechte (insbes. Share Deals)

Die Vorschriften zu den Vorkaufsrechten erfahren ebenfalls einige gesetzliche Neuregelungen. Erfasst werden sollen einer langjährigen Forderung u. a. der kommunalen Spitzenverbände⁵¹ folgend nun auch Fälle, bei denen das Grundstück in eine Gesellschaft als Sachvermögen eingebracht wird. Dieser Vorgang hat faktisch die gleiche Wirkung, wie der Erwerb des Grundstücks durch eine Gesellschaft auf Basis eines Kaufvertrags. Der Gesetzgeber will damit eine Lücke im Gesetz schließen, da Übertragung von Grundstücken an Gesellschaften in einer Vielzahl von Fällen zu einer Nichtanwendbarkeit der kommunalen Vorkaufsrechte mit städtebaulicher Relevanz führt.⁵² Laut Gesetzesbegründung soll die Einschränkung auf reine Gegenleistungen in Geld gesellschaftsrechtliche Schwierigkeiten von gemischten Rechtsgeschäften vorbeugen, da die Gemeinde solche Gegenleistungen in der Regel nicht erbringen könne.⁵³

Die im Vergleich zum Planspiel noch leicht abgeänderte Fassung wurde von den Planspiel-Kommunen grundsätzlich be-

42 Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 65 f.

43 Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 66.

44 Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer befristeten Sonderregelung für den Wohnungsbau in das Baugesetzbuch, 23.11.2023.

45 vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 66 f.

46 vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 69.

47 vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 69 f.

48 vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 69 f.

49 vgl. (o. Fn. 7), S. 100.

50 vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 70.

51 Deutscher Städtetag, Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik – Positionspapier, 2017, S. 10.

52 vgl. (o. Fn. 7), S. 95.

53 vgl. (o. Fn. 7), S. 96.

grüßt. Anwendungsprobleme wurden nicht gesehen. Vorteilhaft sei, dass die Vorschrift im Wesentlichen in der Systematik der bestehenden Regelungen bleibe. Das Verfahren des § 28 Abs. 1 BauGB findet für die Rechtsgeschäfte zur Übertragung des Grundstücks an eine Gesellschaft in gleicher Weise Anwendung.⁵⁴

Eine weitere kleine Änderung betrifft den generellen Ausschluss der Vorkaufsrechte beim Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz. Der Ausschluss des Vorkaufsrechts gilt nach einem Urteil des OLG Hamm⁵⁵ auch für den Fall, dass sämtliche Miteigentumsanteile gleichzeitig an einen Käufer veräußert werden, obwohl die Wirkung des Verkaufs in diesem Fall der Veräußerung des gesamten Grundstücks entspricht.⁵⁶ Die Ungleichbehandlung ist sachlich nicht zu rechtfertigen. Sie soll nun auf Anregung aus den Expertengesprächen⁵⁷ mit der bevorstehenden Novellierung des BauGB korrigiert werden.⁵⁸

3.5 Soziale Umlegung

Durch die Einführung eines sozialen Flächenbeitrags in § 58a BauGB-E soll das Instrument der Baulandumlegung nach §§ 45 ff. BauGB so modifiziert werden, dass Gemeinden mit angespanntem Wohnungsmarkt im Rahmen der privatnützig veranlassten Baulandumlegung Flächen zweckgebunden für den sozialen Wohnungsbau erhalten können. Mit der Neuregelung wird der Prüfauftrag gemäß der im Bündnis bezahlbarer Wohnraum vereinbarten Maßnahme 3.20 umgesetzt.⁵⁹ In der Begründung zum Regierungsentwurf ist hierzu ausgeführt, die bevorstehende Entlassung zahlreicher geförderter Wohnungen aus der Sozialbindung und unzureichende Neubauzahlen führten zu einer Verschärfung der Wohnungsmarktsituation insbesondere für Betroffene mit unteren Einkommen.⁶⁰ Die Neuregelung soll nur in solchen Gemeinden greifen, für die im Rahmen einer Rechtsverordnung oder Satzung nach § 201a BauGB ein angespannter Wohnungsmarkt festgestellt worden ist. Alternativ steht den Gemeinden nunmehr nach dem vorgeschlagenen § 9 Abs. 1 Nr. 7b BauGB-E die Möglichkeit zur Verfügung, im Bebauungsplan die Nutzung von Wohngebäuden nach den Vorgaben der Wohnungsbauförderung verbindlich festzusetzen.

Hintergrund für die Neuregelung des § 58a ist der Umstand, dass die Umlegung als bewährtes Instrument der kommunalen Baulandentwicklung nach bisher geltender Rechtslage kaum Möglichkeiten bietet, der Gemeinde Flächen zuzuteilen, die diese für den sozialen Wohnungsbau verwenden könnte. Die Wertumlegung nach § 57 BauGB sieht keinen Flächenbeitrag zugunsten der Gemeinde vor. Die Flächenumlegung gemäß § 58 BauGB ermöglicht lediglich einen Flächenbeitrag von maximal 30 Prozent der durch die Eigentümer eingebrachten Fläche; dieser wird in aller Regel bereits durch die für die Erschließung erforderlichen Verkehrsflächen und/oder Ausgleichsflächen für den Naturschutz anzurechnenden Flächenabzüge aufgezehrt.

Aufgrund insoweit fehlender Anwendungspraxis konnten die Planspielstädte zu der vorgeschlagenen Neuregelung nur ein eingeschränktes Votum abgeben. Diejenigen Planspielkommunen, die über hinreichende Praxiserfahrungen mit Umlegungsverfahren verfügen und zudem Gemeinden mit einem angespannten Wohnungsmarkt i. S. v. § 201a BauGB sind (Hannover und Bad Homburg), begrüßten die vorgesehene Neuregelung zur „Sozialen Umlegung“ ausdrücklich als echten und hilfreichen „Erneuerungsschritt“. Mehrere Kommunen hatten sich angesichts der vorgeschlagenen neuen Gestaltungsmöglichkeiten in der Umlegung allerdings gegen die Verknüpfung mit § 201a BauGB ausgesprochen (Hemsbach, Nordhausen, Bad Homburg, Leipzig); sie hielten die Ein-

schränkung des Anwendungsbereichs für nicht erforderlich. Mit Blick auf das weiterhin ungelöste Problem der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum sollten ihrer Auffassung nach alle Kommunen das neue Instrument nutzen und anwenden können.⁶¹

Mit der Weiterentwicklung des Instruments der Baulandumlegung nach §§ 45 ff. BauGB durch die Einführung eines sozialen Flächenbeitrags in § 58a BauGB wird eine ganz neue Grundidee verfolgt. Vor diesem Hintergrund lag es nahe, dass seitens der – hierzu Stellung nehmenden – Planspielkommunen eine ganze Reihe klärungsbedürftiger Fragen insbesondere im Hinblick auf den Vollzug aufgeworfen wurden. Diese betrafen verschiedene Aspekte, die teilweise im nachfolgenden Regierungsentwurf oder in der zu § 58a erfolgten (insoweit sehr ausführlichen) Gesetzesbegründung bereits aufgegriffen, berücksichtigt oder erläutert wurden.⁶² Hier sind insbesondere folgende interpretationsbedürftige Vorgaben und Begriffe der Neuregelung zu nennen:

- Maßgeblicher Zeitpunkt für das Vorliegen des angespannten Wohnungsmarkts i. S. v. § 201a BauGB
- Realisierung des sozialen Wohnungsbaus „in angemessener Frist“ (§ 58a Satz 1 lt. Halbsatz) und Ausführung durch Dritte
- Dauer der Zweckbindung
- Sicherstellung der zweckgebundenen Nutzung
- Zeitpunkt, wann die Gemeinde ihr Verlangen nach § 58a BauGB äußern muss.

Dabei verhielt es sich keineswegs so, dass sich die Stellung nehmenden Planspielstädte in jedem Fall oder zu allen genannten Punkten eine stärkere Konkretisierung durch den Gesetzgeber gewünscht hätten. Vielmehr wurde für verschiedene Anwendungsfragen ausdrücklich empfohlen, dass ihre Ausgestaltung – so wie im Regierungsentwurf geschehen – je nach den örtlichen Gepflogenheiten den Städten und Gemeinden im Vollzug überlassen bleiben sollte.

Als klärungsbedürftig – und in der Gesetzesbegründung nicht behandelte – Frage wurde das Zusammenspiel mit kommunalen Baulandmodellen aufgeführt. Hier kann es im Einzelfall etwa zu folgender Konstellation kommen: Sobald im Umlegungsverfahren (was nicht zwingend der Fall ist) auch ein Bebauungsplan erforderlich ist, würde das kommunale Baulandmodell greifen, über das entsprechende Verpflichtungen zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum vereinbart würden.⁶³

3.6 Weitere Änderungen im BauGB

3.6.1 Vorhabenbezogener Bebauungsplan

Die Regelung zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 BauGB soll an zwei Stellen geändert werden. Nach Abs. 3 Satz 1 soll der Vorhaben- und Erschließungsplan (VEP) nicht mehr Bestandteil des Bebauungsplans, sondern Teil des Durchführungsvertrages werden. Dies wurde im Rah-

54 vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 86.

55 OLG Hamm Beschl. v. 14.12.2011 – 15 W 476/11, BeckRS 2012, 02499

56 vgl. auch Kronisch, Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland (NordÖR) 2018, 366 (368).

57 vgl. Bunzel/Krusenotto (o. Fn. 27), S. 60.

58 vgl. (o. Fn. 7), S. 95.

59 vgl. (o. Fn. 3), S. 35.

60 vgl. (o. Fn. 7), S. 98 f.

61 vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 87 f.

62 vgl. (o. Fn. 44), S. 98 ff.

63 vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 89.

men der Fachexpertengespräche zur BauGB-Novellierung bereits vorgeschlagen.⁶⁴ Ziel der Regelung ist, dass Abweichungen vom VEP nunmehr durch Änderung des Durchführungsvertrages erfolgen können, ohne dass der vorhabenbezogene Bebauungsplan geändert oder von den Festsetzungen befreit werden muss.⁶⁵

Daneben soll in § 12 Abs. 3a BauGB gesetzlich klargestellt werden, dass sowohl Art und Maß der baulichen Nutzung nicht abschließend im Bebauungsplan vorgegeben sind. Der Bebauungsplan gibt mit den Festsetzungen nur den Rahmen vor, innerhalb dessen Art und Maß der baulichen Nutzung durch Änderung des Durchführungsvertrages flexibel festgelegt werden können. Änderungen im Detail, die sich im festgesetzten allgemeinen Rahmen halten, können daher auf der Grundlage einer Änderung des Durchführungsvertrages umgesetzt werden. Eine Änderung des Bebauungsplans ist nicht erforderlich. Dies soll nun auf Abweichungen beim Maß ausgedehnt werden. Zudem auch die überbaubare Grundstücksfläche soll als sog. rahmengebende Festsetzung möglich sein.

Die Planspielstädte begrüßten die Flexibilisierung im Bereich des vorhabenbezogenen Bebauungsplans. Damit würde nach Auffassung der Stadt Hannover die Notwendigkeit von Befreiungen deutlich verringert und eine Änderung des Durchführungsvertrages sei deutlich einfacher zu handhaben.⁶⁶ Dies sei vor allem bei einem Wechsel der Vorhabenträger relevant.⁶⁷ Kleine Anwendungsprobleme könnten sich ggf. bei der Darstellung von Fassaden und Ansichten und deren Sicherung über den VEP ergeben. Diese müssten wohl künftig nicht mehr im VEP, sondern im Durchführungsvertrag vereinbart werden, da eine Änderung des Maßes der baulichen Nutzung auch Einfluss auf die Gestaltung der Fassaden habe, so die Planspielstädte Hannover und Leipzig.⁶⁸

Eine noch im Referentenentwurf vom 29.7.2024 enthaltene Veröffentlichung der Änderung des Durchführungsvertrages in Form eines Vermerkes ist im vorliegenden Regierungsentwurf vom 4.9.2024 nicht mehr enthalten. Hierzu hatte sich die Stadt Hannover im Rahmen des Planspiels bereits kritisch geäußert.⁶⁹

3.6.2 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

Im Rahmen des städtebaulichen Sanierungsrechts soll in § 136 Abs. 2 BauGB eine neue Ziffer 3 eingefügt werden, wonach ein städtebaulicher Missstand auch dann vorliegt, wenn „das Gebiet einen erheblichen Anpassungsbedarf an die Auswirkungen des Klimawandels aufweist“. Bei der Beurteilung eines städtebaulichen Missstandes sollen die Auswirkungen des Klimawandels im Hinblick auf Hitzebelastung und Überflutungsrisiko bei Starkregen oder Hochwasser (vgl. Abs. 3 Nr. 3) berücksichtigt werden. Damit soll das Sanierungsrecht im Hinblick auf die Belange der Klimaanpassung geschärft werden.⁷⁰

Die Regelung wurde im Planspiel als nachvollziehbar begrüßt. Inhaltlich hätten die Belange der Klimaanpassung schon unter der bisherigen Rechtslage berücksichtigen werden können. Die geplanten Änderungen würden die Ausweisung eines Sanierungsgebietes aufgrund von städtebaulichen Defiziten im Bereich der Klimaanpassung jedoch erleichtern.⁷¹ Hinsichtlich des Begriffs „erheblicher Anpassungsbedarf“ bestand zum Teil der Wunsch nach einer gesetzgeberischen Konkretisierung.⁷²

3.6.3 Baugebot

Beim Baugebot nach § 176 BauGB soll ein neuer Abs. 10 angefügt werden. Danach kann in einem Gebiet mit angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a BauGB eine Sat-

zung erlassen werden, welche es ermöglicht, Verfahren zum Erlass eines Baugebotes gemeinsam durchzuführen. Ziel der Regelung ist laut Gesetzesbegründung, dem Vorwurf eines willkürlichen Handelns der Verwaltung gegen einzelne Grundstückseigentümer*innen entgegenzutreten.⁷³

Bekanntermaßen wird das Instrument „Baugebot“ in der Praxis kaum angewandt.⁷⁴ Dies gilt auch für die Planspielkommunen. Alle Planspielstädte berichteten jedoch von potenziellen Anwendungsfällen in ihrem Gemeindegebiet, welche etwa in Form eines Baulückenkatasters dokumentiert seien. Diese könnten eine geeignete Grundlage für den Erlass einer Satzung sein. Hingewiesen wurde u. a. aber auch auf bestehende Vorbehalte im politischen Raum und auf den erwarteten hohen Verwaltungsaufwand, bei der Anordnung eines Baugebotes.

Grundsätzlich würde eine solche Satzung den Verfahrensaufwand für mehrere Baugebote bündeln und eine Anordnung erleichtern. Gleichzeitig sei aber auch mit der Erarbeitung einer Satzung Aufwand verbunden. Ob sich die bislang bestehenden Vorbehalte gegen eine zwangsweise Durchsetzung einer Bebauung damit ausräumen ließen, wurde zum Teil von der Planspielstadt Hannover infrage gestellt. Es bleibe ein erheblicher zeitlicher, finanzieller und auch personeller Aufwand und auch die Politik werde die erwartbaren Konflikte häufig meiden.⁷⁵ Soweit kooperative Maßnahmen nicht zum Erfolg führten, könne das Instrument nach Ansicht einer anderen Planspielstadt aber helfen. Hingewiesen wurde auf die Bedeutung einer eigenen kommunalen Wohnungsbaugesellschaft, um im Falle eines Übernahmeverlangens als Gemeinde handlungsfähig zu sein.⁷⁶

3.6.4 Pflanz- und Maßnahmengebot

Der Gesetzentwurf sieht in § 178 BauGB eine Schärfung des Pflanzgebotes vor. Dieses ist künftig als „Soll“-Vorschrift ausgestaltet und soll insbesondere bei einer fehlenden Umsetzung innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Bebauungsplans angeordnet werden. Entsprechendes soll für Ausgleichsmaßnahmen nach der städtebaulichen Eingriffsregelung gelten (vgl. Satz 3). Der Gesetzgeber intendiert damit eine stärkere Gewichtung und Umsetzung von Bepflanzungs-Festsetzungen sowie Ausgleichsmaßnahmen im Bebauungsplan. Diese benötigen für die Entfaltung ihrer Wirksamkeit eine gewisse Zeit, weswegen eine zeitnahe Umsetzung im Zusammenhang mit den erfolgten baulichen Eingriffen erforderlich bzw. geboten sei.⁷⁷

Die Planspielstädte begrüßten die Ausweitung und Schärfung des § 178 BauGB. Sie berichteten von wiederkehrenden Pro-

⁶⁴ vgl. Bunzel/Krusenotto (o. Fn. 27), S. 95.

⁶⁵ vgl. (o. Fn. 7), S. 91.

⁶⁶ vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 75.

⁶⁷ vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 76.

⁶⁸ vgl. hierzu im Einzelnen Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 77.

⁶⁹ vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 77.

⁷⁰ vgl. (o. Fn. 7), S. 106.

⁷¹ vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 96.

⁷² vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 97.

⁷³ vgl. (o. Fn. 7), S. 109; (o. Fn. 3), S. 34.

⁷⁴ Bunzel/Hanke/Krusenotto/Michalski, Baugebote für den Wohnungsbau – von der kooperativen Aktivierung bis zur Anordnung, 2023; Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss, Neue Instrumente der Baulandmobilisierung, 2023.

⁷⁵ vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 101.

⁷⁶ vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 102.

⁷⁷ vgl. (o. Fn. 7), S. 111.

blemen bei der Umsetzung von Pflanzfestsetzungen in Bebauungsplänen. Mit der Vorschrift könnte nach Einschätzung einiger Planspielstädte künftig eine vollständige Umsetzung dieser Festsetzungen und Ausgleichsmaßnahmen erleichtert werden. Eine Überprüfung fünf Jahre nach Inkrafttreten des Bebauungsplans würde allerdings zu einem Mehraufwand bei den Kommunen führen, für die häufig die personellen Kapazitäten fehlten.⁷⁸

3.6.5 Angespannte Wohnungsmärkte

Eine Änderung soll auch der durch das Baulandmobilisierungsgesetz eingeführte § 201a BauGB zu den Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt. Die Rechtsverordnungen sollen künftig alle fünf Jahre überprüft werden (Abs. 1). Darüber hinaus besteht auch die Möglichkeit, dass die Länder die Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung an die Gemeinden übertragen können, welche in diesem Fall eine entsprechende Satzung erlassen können (Abs. 2). Zudem sollen bei dem Verfahren künftig die kommunalen Spitzenverbände einbezogen werden.

Die zeitliche Befristung der Rechtsverordnung wurde von allen Kommunen im Rahmen des Planspiels begrüßt. Bezüglich der Weitergabe der Ermächtigung an die Gemeinden, ein Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt selbst festlegen zu können, wurde insbesondere von Leipzig kritisiert. Die Weitergabe der Ermächtigung erfordere weiterhin ein aktives Tun der Landesregierung, was in Sachsen nicht zu erwarten sei. Besser sei daher eine Ermächtigung, die unmittelbar für die Gemeinden gelte, sofern die Landesregierung von der Ermächtigung keinen Gebrauch mache.⁷⁹ Eine Übertragung der Satzungsermächtigung könne auch aufgrund der größeren Sachnähe der Gemeinde zu einer fundierteren Begründung führen. Angesichts des höheren Verwaltungsaufwandes wäre es dennoch ratsam, wenn die Länder die Datengrundlage für die Kommunen zur Verfügung stellen würden, auf die die Kommunen für den Erlass einer Satzung zurückgreifen könnten.⁸⁰

3.7 Änderungen in der BauNVO

3.7.1 Streichung des Baugebietstyps Kleinsiedlungsgebiete

Der Gesetzentwurf sieht die Streichung des Baugebietstyps Kleinsiedlungsgebiete vor. Verbunden ist dies mit diversen Folgeänderungen. In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass dieser Baugebietstyp den Anforderungen an eine zeitgemäße Stadtentwicklungspolitik nicht mehr gerecht würde.⁸¹ So betone insbesondere die am 30. November 2020 verabschiedete Neue Leipzig-Charta, die Bedeutung einer nachhaltigen Flächen- und Bodenpolitik. Hierzu gehörten insbesondere kompakte Siedlungsstrukturen sowie gemischte Nutzungen in den Quartieren. Zum Erreichen dieser Leitvorstellungen könne das Kleinsiedlungsgebiet keinen Beitrag leisten.⁸²

Die Planspielstädte bewerteten die Streichung von Kleinsiedlungsgebieten als nachvollziehbar und verständlich und begrüßten sie. Sie teilten die Einschätzung, dass keine tatsächlichen örtlichen Verhältnisse bestünden, die eine Bestandsicherung mittels Festsetzungen von Kleinsiedlungsgebieten erforderlich machten, und auch keine planerischen Absichten, zukünftig dieses Baugebiet festzusetzen.⁸³

Der dem Planspiel zugrundeliegende Arbeitsentwurf sah darüber hinaus eine Streichung reiner Wohngebiete gemäß § 3 BauNVO vor. Die Planspielkommunen begrüßten auch diese geplante Streichung. Sie erwarteten keine grundsätzlichen Anwendungsprobleme, thematisierten im Detail jedoch gewisse Unklarheiten. Nach Einschätzung einiger Planspielstädte (Hannover, Leipzig, Bad Homburg) könnte der Wegfall der

Gebietstypen bei der Anwendung von § 34 Abs. 2 BauGB (faktische Baugebiete) zur Ansiedlung von bislang nicht vorgesehenen gebietsuntypischen Nutzungen führen und so neue städtebauliche Spannungen in ausschließlich durch Wohnen geprägte Bestandsgebiete tragen. Auch wird eine Verunsicherung erwartet, auf welche Gebietskategorie dann rechtssicher zurückgegriffen werden könne. In Bezug auf bestehende WR stelle sich die Frage nach dem Schutzstatus der bestehenden Nutzungen und ob eine Anpassung der TA Lärm nötig sei. Zudem sei der Umgang mit reinen Wohngebieten bei der Umstellung von alten Bebauungsplänen auf die neue BauNVO unklar und ob eine solche Umstellung im vereinfachten Verfahren möglich sei.

Der Regierungsentwurf rückt von der geplanten Streichung ab. In der Begründung wird dazu ausgeführt, dass das im Stuttgarter Konsens ebenfalls zur Streichung vorgeschlagene reine Wohngebiet vorerst als ein ruhiges Gebiet mit besonders hohen Lärmschutzanforderungen erhalten bleiben solle.⁸⁴

3.7.2 Musikclubs

Der Gesetzentwurf sieht in besonderen Wohngebieten, Dorfgebieten, Mischgebieten, urbanen Gebieten, Gewerbe- und Industriegebieten gemäß §§ 4a, 5, 6, 6a, 7, 8 und 9 BauNVO die Einführung eines neuen Nutzungsbegriffs „Musikclubs“ in die BauNVO vor. Hiermit werde ein Auftrag aus dem Koalitionsvertrag umgesetzt.⁸⁵ Mit dieser Regelung solle dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Musikclubs vielfach ein wichtiges Element des kulturellen Lebens seien und daher einen kulturellen Bezug aufwiesen. Die positiven städtebaulichen Wirkungen von Musikclubs erforderten es, diese von Vergnügungsstätten wie beispielsweise Spielhallen, Wettbüros, Striptease-Lokale und Sex-Kinos auch normativ klarer zu unterscheiden. Hierdurch solle es den Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung erleichtert werden, etwa im Wege der Feinsteuerung die o. g. positiven städtebaulichen Aspekte von Musikclubs gezielter zu würdigen. Auch den Bauaufsichtsbehörden solle es bei ihren Genehmigungsentscheidungen erleichtert werden, Musikclubs in den genannten Gebieten zuzulassen.

Unter den Oberbegriff „Musikclubs“ fallen unter anderem Clubs und Live-Musikspielstätten, der eine Abgrenzung zum Sammelbegriff der Vergnügungsstätten ermöglichen soll.⁸⁶ In den Fachgesprächen zur BauGB-Novelle wurde der Vorschlag, Clubs den Anlagen für kulturelle Zwecke zuzurechnen oder nach dem Vorbild des § 13a BauNVO als Gewerbebetriebe zu deklarieren, diskutiert, im Ergebnis aber verworfen.⁸⁷

In der Gesetzesbegründung wird darauf hingewiesen, dass die aus § 15 Abs. 1 BauNVO folgenden Anforderungen des Rücksichtnahmegebotes unberührt blieben, wonach Anlagen im Einzelfall unzulässig sein könnten, wenn von ihnen Belästi-

78 vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 59 f.

79 vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 104.

80 vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 104.

81 vgl. (o. Fn. 7), S. 124.

82 Vgl. Empfehlung des Stuttgarter Konsens zur Reform des Städtebaurechts (Stand: 4. Februar 2020; abrufbar unter: https://www.stadtbaunkunst.de/wp-content/uploads/2020/03/200204_Stuttgarter-Konsens.pdf [letzter Zugriff: 9. Oktober 2024]).

83 vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 117.

84 vgl. (o. Fn. 7), S. 125.

85 vgl. SPD, Bündnis 90/ Die Grünen, FDP, Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Z. 3088 f.

86 vgl. (o. Fn. 7), S. 125 f.

87 vgl. Bunzel/Krusenotto (o. Fn. 27), S. 76 f.

ungen oder Störungen ausgehen könnten, die nach der Eigenart des Baugebiets im Baugebiet selbst oder in dessen Umgebung unzumutbar seien. Hierdurch könne auch auf der Ebene der Vorhabenzulassung eine Feinsteuerung erfolgen, wobei die Besonderheiten des jeweiligen Gebietes, die Größe, Ausstattung und Ausgestaltung des Musikclubs sowie das jeweilige Nutzungskonzept berücksichtigt werden könnten. Dies sei aufgrund der relativen Offenheit des Nutzungsbegriffs der Musikclubs erforderlich.⁸⁸

Die Planspielstädte bewerteten die Schaffung einer eigenen Nutzungskategorie für Musikclubs sowie die beispielhafte Benennung von Gebieten für Musikclubs als sonstiges Sondergebiet als nachvollziehbar und verständlich. Sie erwarteten bei der Anwendung der Vorschrift keine größeren Probleme. Gleichwohl wiesen sie darauf hin, dass (auch künftig) auf der Ebene der Vorhabenzulassung Lärmkonflikte zu lösen seien.⁸⁹ Generell wurde angemerkt, dass der Begriff „Musikclub“ in Abgrenzung zu „Livemusikspielstätten“ und „Diskotheken“ in der Praxis bisher weitgehend unbekannt sei. Angeregt wurde, Musikclubs in einem Einführungserlass zu definieren und Erläuterungen für den praktischen Umgang mit dieser Vorschrift u. a. bezüglich des Störgrades zu geben. Hemsbach sprach sich für die allgemeine Zulässigkeit von Musikclubs in Gewerbegebieten aus, während Leipzig die Beschränkung auf die ausnahmsweise Zulässigkeit begrüßte, weil schon jetzt ein hoher Nutzungsdruck auf die Gewerbegebiete bestünde.⁹⁰ Die Stadt Hannover hielt Gewerbegebiete als besonders geeignet für Musikclubs und begrüßte die beispielhafte Benennung von Gebieten für Musikclubs als sonstige Sondergebiete. Zudem bewertete sie aufgrund der Schaffung einer eigenständigen Nutzungskategorie für Musikclubs die Aufgabe der Kerngebietstypik bei dieser Nutzung als folgerichtig.⁹¹

Die Stadt Hannover brachte zum Ausdruck, dass sich die im Bebauungsplan festgesetzten Musikclubs auf der Genehmigungsebene als nicht zulässig erweisen könnten wegen eines Verstoßes gegen das Rücksichtnahmegebot des § 15 BauNVO. Zur Erleichterung könnte jedoch die geplante Novellierung der TA Lärm beitragen, die beim Heranrücken von Wohnbebauung an z. B. gewerblich oder industriell genutzte Gebiete in bestimmten Baugebietstypen u. a. für Musikclubs höhere Immissionsrichtwerte vorsehe. Des Weiteren wurde ausgeführt, dass bei der Ansiedlung von Musikclubs im unbeplanten Innenbereich die gleichen Maßstäbe gelten würden, sofern die nähere Umgebung einem faktischen Baugebiet gemäß § 34 Abs. 2 BauGB entspreche. Sollten Musikclubs in einer Gemengelage angesiedelt werden, beurteile sich ihre Zulässigkeit nach dem Einfügungsgebot. Hier sei zu prüfen, ob durch das Vorhaben bodenrechtliche Spannungen ausgelöst würden.⁹²

3.7.3 Versiegelungsfaktor

Der Gesetzentwurf sieht die Einführung eines Versiegelungsfaktors als eine weitere Festsetzungsmöglichkeit zum Maß der baulichen Nutzung in § 16 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO vor. Nach der Gesetzesbegründung fehle bislang zum Schutz des Bodens eine Möglichkeit, verbindliche Vorgaben für die Versickerungsfähigkeit des Bodens bzw. Höchstmaße für die Wasser- und durchlässigkeit des Bodens festzusetzen.⁹³ Der Versiegelungsfaktor biete den Gemeinden eine neue Gestaltungsmöglichkeit, um mehr versickerungsfähige Fläche auf den Grundstücken zu schaffen und damit vor dem Hintergrund des Klimawandels und dem Ziel einer wassersensiblen Stadtentwicklung den Oberflächenabfluss zu verringern und Niederschlagswasser zu einem hohen Anteil auf den Grundstücken zu versickern. Mit welchen baulichen oder technischen Maßnahmen der Vorhabenträger die Vorgaben des Versiegelungsfaktors einhalte, bleibe ihm überlassen.⁹⁴ Konkretisiert wer-

den soll der Versiegelungsfaktor in § 19a BauNVO. Danach soll Abs. 1 die Definition beinhalten und Abs. 2 die Ermittlung des Versiegelungsfaktors regeln. Innerhalb der Bezugsfläche sollen die Grundflächen verschiedener Versiegelungsarten mit unterschiedlichen Faktoren berücksichtigt werden.

Die Einführung eines Versiegelungsfaktors wurde von den Planspielstädten im Hinblick auf das Regelungsziel als nachvollziehbar bezeichnet. Es wurden jedoch Unklarheiten und Zweifel an der Umsetzbarkeit vorgebracht. Im Ergebnis erachteten die Planspielstädte die Regelung deshalb als nicht praktikabel.⁹⁵ Es wurden u. a. Unklarheiten in Bezug auf die Berechnung des Versiegelungsfaktors und die einzubeziehenden Bau- und Gebäudeflächen geäußert. Auch die Auswirkungen auf den Versiegelungsfaktor durch Veränderungen der Ausführungsplanung, die Weiterentwicklung von Baumaterialien oder durch die Veränderung der Wasserdurchlässigkeit des Bodens und der bebauten Flächen bleibe mit der Regelung offen. Darüber hinaus warfen die Planspielstädte Fragen auf hinsichtlich der Vollzugskontrolle und des Umgangs mit genehmigungsfreien Vorhaben sowie des grundsätzlichen Verhältnisses von Aufwand und Zielerreichung. Mehrere Planspielstädte äußerten die Auffassung, dass sich mit anderen Mitteln, wie beispielsweise der Streichung der Möglichkeit der Überschreitung der GRZ in § 19 Abs. 4 BauNVO (geltende Fassung) oder einer schlichten Bauberatung, mehr Einflussnahme auf die Versiegelung erreichen lasse als mit der Festsetzung eines Versiegelungsfaktors im Bebauungsplan.⁹⁶

3.7.4 Großflächiger Einzelhandel

Einführung der Verkaufsflächenzahl oder der Größe der Verkaufsfläche

Im Gesetzentwurf ist in § 16 Abs. 2 Nr. 6 BauNVO die Einführung der zulässigen Verkaufsfläche für Einkaufszentren und großflächige Handelsbetriebe als eine weitere Festsetzungsmöglichkeit zum Maß der baulichen Nutzung geplant.

Ausweislich der Begründung des Regierungsentwurfs ergänzt diese Festsetzungsmöglichkeit insbesondere im Falle der Ausweisung von Sondergebieten nach § 11 Abs. 1 und 2 BauNVO für Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe die bisherigen, die Art der baulichen Nutzung konkretisierenden Festsetzungsmöglichkeiten zur Verkaufsfläche. Für die Festsetzungen der Verkaufsfläche zur Regelung des Maßes der baulichen Nutzung fehle dagegen bislang die Rechtsgrundlage.⁹⁷ Diskutiert worden sei dies auch in den Expertengesprächen zur BauGB-Novelle im Hinblick auf die praktischen Konsequenzen aus einem Urteil des BVerwG⁹⁸ zur Festsetzung von Verkaufsflächen in einem Sondergebiet. Aus der Unwirksamkeit der Beschränkung der Vorhabenzahl bei einem Sondergebiet Einkaufszentrum folgere das BVerwG die Unwirksamkeit der Bestimmungen zur Mindest- und Höchstverkaufsfläche. Für die Kommunen sei die Beschränkung der Verkaufsfläche allerdings besonders wichtig, um zentrale Ver-

88 vgl. (o. Fn. 7), S. 127.

89 vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 123.

90 vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 123.

91 vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 124.

92 vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 125 f.

93 vgl. (o. Fn. 7), S. 135.

94 vgl. (o. Fn. 7), S. 135.

95 vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 131.

96 vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 131 f.

97 vgl. (o. Fn. 7), S. 139 f.

98 BVerwG, Urteil vom 25.1.2022 – BVerwG 4 CN 5.20.

sorgungsbereiche oder Einzelhandelsbereiche gegenüber übermäßigen Kaufkraftverlagerung zu schützen. Eine Möglichkeit, dies umzusetzen, sei die Festsetzung von Verkaufsflächen als zusätzliche Festsetzungsmöglichkeit für das Maß der baulichen Nutzung.⁹⁹

In § 20a BauNVO sieht der Regierungsentwurf die Konkretisierung der Verkaufsfläche vor. Abs. 1 und 2 sollen die Berechnung der Verkaufsflächenzahl und eine nicht abschließende Definition der Verkaufsfläche beinhalten, die sich an der Rechtsprechung des BVerwG orientiere.¹⁰⁰ Die Verkaufsfläche wird definiert als „Fläche, auf der üblicherweise die Verkäufe abgewickelt werden. Dazu gehören insbesondere Kassenzone, Gänge, Schaufenster und Stellflächen für Einrichtungsgegenstände sowie innerhalb der Verkaufsräume befindliche und diese miteinander verbindenden Treppen und Aufzüge; die Verkehrsflächen außerhalb des absperrbaren Bereichs sind nicht anzurechnen. Im Bebauungsplan können nähere Bestimmungen über die Ermittlung der Verkaufsfläche getroffen werden.“

Demgegenüber sah der dem Planspiel zugrundeliegende Gesetzentwurf eine abweichende Regelung vor. Hier sollten der Begriff und eine abschließende Definition der Verkaufsfläche geregelt werden.¹⁰¹ Die Planspielstädte bewerteten diese Regelungen im Arbeitsentwurf zwar als grundsätzlich nachvollziehbar. Sie regten aber an, die bereits eingeführten Begriffe zu verwenden, die durch Gerichtsentscheidungen oder Kommentare eindeutig bestimmt seien, um die Verständlichkeit und Praktikabilität der Regelung zu verbessern. Insbesondere wurde vorgeschlagen, den Begriff der „Geschäftsfläche“ durch den Begriff der „Geschossfläche“ zu ersetzen. Des Weiteren sprachen sich Hannover, Leipzig und Nordhausen dafür aus, die Festsetzung der zulässigen Verkaufsflächen grundsstücksbezogen und nicht gebietsbezogen zu normieren.¹⁰²

Im Referentenentwurf wurde die Definition der Verkaufsfläche in § 20a Abs. 2 abgeändert als „Fläche, auf der üblicherweise die Verkäufe abgewickelt werden, einschließlich Kassenzone, Gänge, Schaufenster und Stellflächen für Einrichtungsgegenstände sowie innerhalb der Verkaufsräume befindliche und diese miteinander verbindenden Treppen und Aufzüge; die Verkehrsflächen außerhalb des absperrbaren Bereichs sind nicht anzurechnen.“ Der Gebietsbezug der Verkaufsfläche gemäß § 20a Abs. 1 BauNVO wurde beibehalten.

Ergänzung des § 11 Abs. 3 BauNVO

Der Regierungsentwurf sieht in § 11 Abs. 3 die Ergänzung der bisherigen Regelung um folgenden Satz vor: „Bei Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben, deren Warenangebot im Wesentlichen Lebensmittel oder sonstige Waren zur Deckung des täglichen Bedarfs sind, besteht bei einer Überschreitung der Geschossfläche nach Satz 3 ein wesentlicher Anhaltspunkt für das Nichtvorliegen von Auswirkungen im Sinne des Satzes 2, wenn die Betriebe der verbrauchernahen Versorgung dienen.“ Zur Erleichterung der Genehmigungspraxis sollen die im Lebensmitteleinzelhandel geltenden Besonderheiten durch die vorgeschlagene Ergänzung des § 11 Abs. 3 BauNVO um einen neuen Satz 5 im Verordnungstext allgemeinverbindlich fixiert werden. Danach solle bei Lebens-

mitteleinzelhandelsbetrieben, deren Warenangebot im Wesentlichen Lebensmittel oder neben den Lebensmitteln gegebenenfalls auch sonstige Waren zur Deckung des täglichen Bedarfs seien, ein wesentlicher Anhaltspunkt dafür, dass Auswirkungen im Sinne des Satzes 2 nicht gegeben seien, dann angenommen werden, wenn die Betriebe der verbrauchernahen Versorgung dienen. Dies solle den Darlegungs- und Prüfaufwand zur Feststellung der städtebaulichen Atypik im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO in den erfassten Fällen deutlich reduzieren.¹⁰³

Demgegenüber enthielten der Arbeitsentwurf und der Referentenentwurf noch eine Erhöhung der Regelvermutung um 300 m².¹⁰⁴ Die Planspielstädte bewerteten die Erhöhung der Regelvermutung einer städtebaulichen Atypik von 1.200 m² auf 1.500 m² für großflächige Lebensmittel-Einzelhandelsbetriebe als verständlich. Im Hinblick auf die Auswirkungen gab es unterschiedliche Reaktionen. Die Planspielstädte Leipzig und Nordhausen sahen in der Erhöhung der Regelvermutung ein großes Problem. Sie erwarteten durch die Neuregelung nachteilige städtebauliche Auswirkungen und einen erheblichen Verlust städtebaulicher Steuerungsmöglichkeiten von großen Lebensmittel-Einzelhandelsbetrieben. Die Planspielstädte Hannover, Bad Homburg und Höxter hingegen begrüßten die Erhöhung und bewerteten sie als unschädlich, da dort keine erheblichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche erwartet würden.¹⁰⁵

4. Fazit

Insgesamt sind die mit dem „Gesetz zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung“ beabsichtigten Änderungen sehr umfassend. Allein wegen des Umfangs der Änderungen kann insofern von einer „großen“ BauGB-Novelle gesprochen werden. Ob dies auch für die Wirksamkeit der einzelnen Regelungen im Hinblick auf die drängenden kommunalen Probleme im Bereich des bezahlbaren Wohnens, des Wohnungsbaus und bei Klimaschutz/Klimaanpassung gilt, bleibt abzuwarten. Die Hinweise aus dem Planspiel zum Gesetzentwurf haben jedenfalls schon dazu beigetragen, dass der im Sommer vorgelegte Referentenentwurf bzw. Regierungsentwurf an der ein oder anderen Stelle noch abgeändert wurde. Spannend wird mit Sicherheit auch sein, wie die neuen instrumentellen Handlungsoptionen wie z. B. die soziale Umlegung oder das Vorkaufsrecht bei sog. Share deals in der Praxis umgesetzt werden. Auch die Neuerungen bei Befreiungen nach § 31 Abs. 3 BauGB oder die möglichen zusätzlichen Anforderungen an die Klimaanpassung im ungeplanten Innenbereich nach § 34 Abs. 1 S. 3 f. BauGB bieten interessante neue zusätzliche Optionen für die Kommunen. ■

⁹⁹ vgl. Bunzel/Krusenotto (o. Fn. 27), S. 76.

¹⁰⁰ BVerwG, Urteil vom 27. April 1990 – 4 C 36/87 –, Rn. 28

¹⁰¹ vgl. zum Wortlaut (o. Fn. 7), S. 139.

¹⁰² vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 140.

¹⁰³ vgl. (o. Fn. 7), S. 132.

¹⁰⁴ vgl. zum Wortlaut, Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 145.

¹⁰⁵ vgl. Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh/Krusenotto/Lau/Strauss (o. Fn. 1), S. 145 f.