Impulse
9/2026

Deutsches Institut
für Urbanistik



Diana Coulmas, Magnus Krusenotto,
Petra Lau, Daniela Michalski, Franziska Steinbach,
Wolf-Christian Strauss

Planspiel zur BauGB-Novelle 2026

Endbericht

Bundesministerium
für Wohnen, Stadtentwicklung
und Bauwesen

vhw Bundesverband
Wohnen und
Stadtentwicklung

Diana Coulmas
Magnus Krusenotto
Petra Lau
Daniela Michalski
Franziska Steinbach
Wolf-Christian Strauss

Planspiel zur BauGB-Novelle 2026

Endbericht

Impressum

Herausgeber:

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

Autorinnen und Autoren:

Difu, Berlin: Daniela Michalski, Magnus Krusenotto, Wolf-Christian Strauss
vhw, Berlin: Dr. Diana Coulmas, Petra Lau, Franziska Steinbach

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 BMWSB/BBSR.

Redaktion:

Patrick Diekelmann

Layout:

Christina Bloedorn | Jessika Sahr-Pluth

Gestaltungskonzept Umschlag:

3pc GmbH Neue Kommunikation

Bildnachweis (Umschlag):

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

Erscheinungsjahr

2026

Schriftenreihe:

Difu Impulse 9/2026 ISSN 1863-7728

DOI 10.34744/difu-impulse_2026-9

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):

Coulmas, D., Krusenotto, M., Lau, P., Michalski, D., Steinbach, F., Strauss, W.-C. (2026). *Planspiel zur BauGB-Novelle 2026: Endbericht* (Difu-Impulse 9/2026). Berlin. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). https://doi.org/10.34744/difu-impulse_2026-9

Inhalt

1. Einführung 5

1.1 Hintergrund und Ziele des Planspiels 5

1.2 Auswahl geeigneter Kommunen 5

1.3 Ablauf des Planspiels 6

Auftakt-Workshop 6

Erstellung des Prüfprogramms 6

Digitale Planspielbetreuung 7

Bereisung Planspielkommunen 7

Zweiter Workshop 8

Dritter Workshop 8

1.4 Möglichkeiten und Grenzen des Planspiels 8

Authentizität, nicht Repräsentativität 8

Verwaltungspraxis, nicht Politik 9

Kommunalverwaltung, nicht Kommunalpolitik 9

2. Gegenstand des Planspiels 10

2.1 Bauleitplanung 10

2.1.1 Clusterung der Belange in § 1 Abs. 6 BauGB 10

2.1.2 Überragendes öffentliches Interesse für den Wohnungsbau 13

2.1.3 Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung 15

2.1.4 Parallele Durchführung; Präklusion 22

2.1.5 Verfahrensfristen und „Verfahrensampel“ 25

2.1.6 Umweltprüfung 28

2.1.7 Erhöhung der Schwellenwerte § 13a BauGB 34

2.1.8 Aufwertung des Flächennutzungsplans 37

2.1.9 Festsetzungen zu Schutzräumen und zur Gassicherung 40

2.2 Ersatzgeld bei Eingriffsausgleich 41

2.3 Wiederherstellungssatzung 46

2.4 Außenbereich 49

2.4.1 Begünstigung Feuerwehrhäuser 49

2.4.2 Zulässigkeit von sonstigen Vorhaben 52

2.5 Maßnahmenpaket Schrottimmobilien 53

2.5.1 Vorkaufsrecht bei Schrottimmobilien 53

2.5.2 Enteignung 60

2.5.3 Allgemeines zu städtebaulichen Geboten, Modernisierungs und Instandsetzungsgebot bei Schrottimmobilien 62

2.5.4 Betretungsrecht 65

2.6 Regelungen zum Vorkaufsrecht 67

2.6.1 Durchsetzung bestehender Vorkaufsrechte in Share-Deal-Konstellationen 67

2.6.2 Vorkaufsrecht im sozialen Erhaltungsgebiet 72

2.7 Erhaltungsrecht 74
2.7.1 Erhaltungsgebiete aufgrund der städtebaulichen Gestalt 74
2.7.2 Soziale Erhaltungssatzung 76
2.8 Umlegung 80
2.9 Maßnahmengebiete des besonderen Städtebaurechts 83
2.9.1 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen 83
2.9.2 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme 85
2.10 Städtebauliches Innenentwicklungskonzept 86
2.11 Überleitungs- und Schlussvorschriften BauGB 88
2.11.1 Tierhaltungsanlagen 88
2.11.2 Telekommunikation 89
2.12 Änderungen in der Baunutzungsverordnung 91
2.12.1 Experimentelles Sondergebiet 91
2.12.2 Wohnraum in Hochschul- und Klinikgebieten 92
2.12.3 Einzelhandel – Änderung der Vermutungsregel in § 11 Abs. 3 BauNVO 95
2.12.4 Verkaufsflächenzahl bzw. zulässige Verkaufsfläche 97
2.12.5 Bonus bei Grün/Retentionsdach 100
2.12.6 Musikclubs im Gewerbegebiet 101
3. Kurzfassung 103
4. Summary 105
5. Anhang 107

1. Einführung

1.1 Hintergrund und Ziele des Planspiels

Anlass für das Planspiel ist die wissenschaftliche Begleitung eines Gesetzentwurfs zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts, welcher durch das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauen (BMWSB) erarbeitet wurde. Der Gesetzentwurf greift diverse Vereinbarungen des Koalitionsvertrages der Bundesregierung zur Novellierung des Bauplanungsrechts auf und setzt diese um. Dazu wurden Ende 2025 „Fachexperten-Workshops zur Modernisierung des Bauplanungs- und Raumordnungsrechts“ durchgeführt. Diese dienten als fachliche Grundlage für die Erarbeitung des Gesetzentwurfs. Das durchgeführte Planspiel ist nunmehr der abschließende Teil dieser bewährten Praxis einer sorgfältigen Gesetzesvorbereitung im Städtebaurecht.

Gegenstand der Novellierung sind im Allgemeinen Städtebaurecht und Besonderen Städtebaurecht die Themenkomplexe Beschleunigung und Vereinfachung von Bauleitplanverfahren inkl. Umweltprüfung, Resilienz von Städten und Gemeinden, Schrottimmobilien, Vorkaufsrechte sowie der Milieuschutz. Die Novellierung betrifft insbesondere das Baugesetzbuch (BauGB) sowie Teilbereiche der Baunutzungsverordnung (BauNVO). Die darüber hinaus im Gesetzesentwurf enthaltenen Änderungen des Raumordnungsrechts waren nicht Gegenstand des Planspiels.

Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) führte gemeinsam mit dem vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (vhw) im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) das Planspiel als Verwaltungsplanspiel durch. Ziel des Forschungsprojekts war die Überprüfung, ob die vorgesehenen Neuregelungen des BauGB angemessen, praktikabel und wirksam sind, um Hinweise auf Möglichkeiten und Notwendigkeiten zu deren Verbesserung zu generieren. Dabei wurde auf die im Bereich des Städtebaurechts bewährte Methode „Planspiel“ bzw. „Praxistest“ zurückgegriffen. In der Gesetzesfolgenabschätzung wird die Planspielmethode als ein Verfahren bezeichnet, mit dem der Entwurf einer Rechtsvorschrift insgesamt oder ausgewählte Teile davon im Hinblick auf bestimmte Prüfkriterien in einem wirklichkeitsnahen Testfeld so zur Anwendung gebracht werden, als ob die geplanten Normen schon in Kraft wären. Der vorliegende Arbeitsentwurf zum Gesetz wurde dabei auf konkrete Fälle durch Verwaltungseinheiten von sechs Kommunen planspielhaft angewendet.

1.2 Auswahl geeigneter Kommunen

Der Auftragnehmer hat zunächst über die kommunalen Spitzenverbände des Deutschen Städtetages (DST) und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB) ein Interessenbekundungsverfahren durchgeführt. Daraufhin haben sich insgesamt 35 Städte und Gemeinden zurückgemeldet. Gemäß den Vorgaben des Auftraggebers sollte hieraus eine Auswahl von sechs bis acht Kommunen mit einer Aufteilung nach Klein-, Mittel- und Großstädten erfolgen. Mit Blick auf die regionale Verteilung sollten mindestens zwei Kommunen in den neuen Bundesländern liegen. In den Klein- und Mittelstädten wurde daraufhin ein Katalog an Regelungsbereichen im BauGB bzw.

in der BauNVO abgefragt und überprüft, ob diese in der jeweiligen kommunalen Planungspraxis relevant sind (s. O.). Bei den Großstädten sollte insbesondere eine Kommune mit einer sozialen Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB vertreten sein.

Dieser Ansatz führte zu folgender Auswahl:

Tab. 1:
Auswahl Planspielkommunen

Großstädte	Mittelstädte	Kleinstädte
Dortmund (NRW, ca. 603.000 EW)	Cottbus (BB, ca. 95.000 EW)	Blieskastel (SL, 20.000 EW)
Frankfurt a.M. (HE, ca. 756.000 EW)	Gera (TH, ca. 95.000 EW)	Geeste (NI, ca. 12.000 EW)

1.3 Ablauf des Planspiels

Auftakt-Workshop

Der Auftakt-Workshop fand am 24.02.2026 in den Räumlichkeiten des BMWSB statt. Dort wurden die Vertreter:innen der Kommunen in die Methode, die Zielsetzung, den Ablauf und den Gegenstand des Planspiels eingeführt. Die als eintägige Veranstaltung abgehaltene Grundeinweisung diente auch dazu, die Bedeutung des Planspiels für das Gesetzgebungsverfahren zu verdeutlichen. Der Gesetzentwurf lag zu diesem Zeitpunkt dem Projektteam noch nicht vor. Daher stellten die zuständigen Referate des BMWSB lediglich Inhalt und Zweck der geplanten Regelungen vor, jedoch ohne den genauen Gesetzeswortlaut; die Kommunen hatten die Möglichkeit, Rückfragen zu stellen und Unklarheiten anzusprechen. Der Workshop diente daher im Wesentlichen dazu, die einzelnen Themenbereiche des Gesetzentwurfes vorzustellen und die Kommunen auf den Gesetzentwurf vorzubereiten. Die mitwirkenden Personen aus den Planspielkommunen hatten dabei auch Gelegenheit zum Erfahrungsaustausch.

Erstellung des Prüfprogramms

Auf Grundlage des Gesetzentwurfes für die geplanten Neuregelungen im BauGB und der BauNVO erstellte das Projektteam ein Prüfprogramm. Dieses war während der Laufzeit des Planspiels das zentrale Arbeitsdokument für die Kommunen. Anhand von konkreten Plänen und Entwürfen wurden die Neuregelungen auf ihre Nachvollziehbarkeit und Praktikabilität hin überprüft. Bei den in diesem Prüfprogramm aufgeführten Regelungsvorschlägen handelte es sich – wie beim letzten Planspiel zum BauGB von 2023/2024 – noch nicht um einen ressortabgestimmten Referentenentwurf, sondern um einen Vorentwurf des zuständigen BMWSB. Die Planspielkommunen wurden daher auch darauf verpflichtet, die Inhalte vertraulich zu behandeln und den Entwurf nur für die Zwecke des Planspiels zu verwenden.

Die Prüfung der jeweiligen Neuregelung hat grundsätzlich folgenden Aufbau: Zunächst wird hinsichtlich der Neuregelungen bzw. Änderungen auf eine beigefügte Synopse verwiesen, aus der sich die Änderungen im Vergleich zur aktuellen Fassung von BauGB und BauNVO ergeben. Zur Erläuterung der Neuregelung konnten die Planspielkommunen auch die Begründung des Gesetzentwurfs einsehen. Im Anschluss folgt eine Aufgabenstellung, welche

mit einem Fragenkatalog verbunden ist. Neben allgemeinen Fragen zu Vor- und Nachteilen bzw. Problemen der Anwendung gibt es spezielle Fragen zur Rechtswirksamkeit und Folgeabschätzung einzelner Regelungsbestandteile. Ziel ist es, möglichst umfassende Hinweise zu deren Auswirkungen auf die kommunale Praxis zu bekommen.

Gegenstand des Planspiels waren im Wesentlichen die Änderungsvorschläge im BauGB und in der BauNVO. Diese wurden in zwei Teile eingeteilt, damit die Bearbeitung durch die Planspielkommunen abgeschichtet in zwei Arbeitsschritten erfolgen konnte. Ausgenommen waren solche Vorschriften, die bereits Gegenstand des Planspiels der vergangenen Legislaturperiode waren, aber aufgrund der Diskontinuität des damaligen Gesetzentwurfs nicht beschlossen werden konnten. Auch einzelne Folgeänderungen blieben weitestgehend unberücksichtigt.

Das Prüfprogramm wurde fortlaufend mit den zuständigen Referaten im BMWSB abgestimmt.

Digitale Planspielbetreuung

Im Zeitraum März/April 2026 fanden erste digitale Betreuungstermine mit den Planspielkommunen statt. Dabei wurden in halbtägigen Videokonferenzen mit der jeweiligen Planspielkommune offene Fragen zum Verfahren und Prüfprogramm sowie zu möglichen Fallbeispielen besprochen. Ziel der Veranstaltungen war auch, das Vorgehen bei der Beantwortung der Fragen aus dem Prüfprogramm in den Planspielkommunen zu strukturieren. Dafür teilte sich das Projektteam jeweils in zwei „Betreuungsteams“ ein, bestehend aus jeweils einer/m Jurist:in und Stadtplaner:in.

Die Voraussetzungen zur Bearbeitung des umfassenden Prüfprogramms stellten sich in den Planspielkommunen sehr unterschiedlich dar. Gerade die kleineren Kommunen konnten für die Bearbeitung nicht auf größere personelle Ressourcen zurückgreifen. Die Großstädte hingegen haben für die Bearbeitung des Prüfprogramms Unterteams gebildet und auch andere Fachämter beteiligt, sofern diese inhaltlich von einer Neuregelung berührt waren. Dieser Umstand wurde vom Projektteam berücksichtigt. Eine Herausforderung für alle Planspielkommunen waren die sehr kurzen Zeiträume zwischen der Übersendung des Prüfprogramms und Gesetzentwurfs und den ersten digitalen Betreuungsterminen bzw. den anschließenden Bereisungen der Planspielkommunen.

Bereisung Planspielkommunen

Im April 2026 fand die Bereisung der Planspielkommunen statt. Diese präsentierten den Projektteams ihre ersten inhaltlichen Überlegungen zur Bearbeitung des Prüfprogramms und mögliche Fallbeispiele zur Veranschaulichung der Anwendungspraxis. In den Terminen wurden thematische Schwerpunkte für die Bereiche des BauGB und der BauNVO gebildet, um den Stoff der zu bearbeitenden Themen einzugrenzen. In den großen und mittleren Städten waren neben den für das Planspiel verantwortlichen Personen auch die entsprechenden inhaltlich eingebundenen Fachämter vertreten.

Die Erkenntnisse aus den Vor-Ort-Terminen dienten der Vorbereitung und Strukturierung des 2. Workshops, bei dem die ersten inhaltlichen Überlegungen der Planspielkommunen vorgestellt und diskutiert wurden.

Zweiter Workshop

Der zweite Workshop am 29.04.2026 diente der gemeinsamen Diskussion der ersten inhaltlichen Bearbeitungsphase und offenen Fragen mit dem Ziel, einen Überblick über die Positionen der Planspielkommunen zu den geplanten Neuregelungen zu gewinnen.

Dritter Workshop

Im dritten und abschließenden Workshop mit den Planspielkommunen am 24.06.2026 erfolgte die abschließende Beratung zu den Ergebnissen des Planspiels.

Tab. 2:
Ablauf des Planspiels

Zeitraum	Meilenstein
24.02.2026	Auftakt-Workshop mit den beteiligten Gemeinden zur Einführung in die Aufgabenstellung und Vorstellung der Inhalte der Novelle in Berlin
März/April 2026	Digitales Briefing Prüfprogramm & Vor-Ort-Betreuung in Kommunen
29.04.2026	Zweiter Workshop mit den beteiligten Kommunen zur Diskussion der ersten Erkenntnisse zum Prüfprogramm und offener Fragen zum Gesetzentwurf in Berlin
Mai/Juni 2026	Bearbeitungsphase Prüfprogramm und zusätzliche digitale Betreuungstermine
11.06.2026	Interne Diskussion vorläufiger Ergebnisse im Kreis der Planspielkommunen
24.06.2026	Abschließender Workshop zu den Ergebnissen mit den beteiligten Kommunen in Berlin
Ende Juli 2026	Erstellen des Entwurfs des Endberichts mit den vorläufigen Ergebnissen des Planspiels
31.08.2026	Abgabe Endbericht
31.09.2026	Publikation Endbericht/Abschluss des Projektes

1.4 Möglichkeiten und Grenzen des Planspiels

Ein Verwaltungsplanspiel bietet als Praxistest die Möglichkeit, über die theoretische Plausibilität und Folgerichtigkeit der erstrebten gesetzlichen Änderungen hinaus auch deren praktische Relevanz und Handhabbarkeit zu erproben. Dabei dürfen aber die Grenzen eines Planspiels nicht aus dem Blickfeld geraten.

Authentizität, nicht Repräsentativität

Das Planspiel kann keinen Anspruch auf Repräsentativität seiner Ergebnisse erheben. Dazu ist die Anzahl der Kommunen, die in ein Planspiel einbezogen werden können, zu gering. Allerdings sind die beteiligten Kommunen in der Regel so ausgewählt, dass ihre Verwaltungskraft und ihre Problemlagen typisch für die deutschen Kommunen sind. Wenn also auch keine Repräsentativität gegeben ist, so haben die Ergebnisse als Aussagen typischer Normanwender doch ihr eigenes Gewicht. Hinzu kommt, dass das Planspiel den Gesetzgeber unmittelbar mit dem Normanwender konfrontiert. Die Aussagen

des Planspiels sind daher in hohem Maße authentisch. Hier kommt die Stimme der direkten Normanwender unmittelbar zur Geltung. Die Abgeordneten können sich so einen eigenständigen und unmittelbaren Eindruck von der Reaktion der Verwaltungspraxis auf das beabsichtigte Gesetzgebungsvorhaben verschaffen.

Verwaltungspraxis, nicht Politik

Das Planspiel verfolgt keine politischen Absichten. Eine politische Wertung des Gesetzgebungsvorhabens im Sinne der Frage, ob die angestrebten Ziele politisch als sinnvoll erachtet werden, ist nicht Aufgabe des Planspiels. Das Planspiel ermöglicht aber eine Beurteilung der praktischen Handhabbarkeit der Novellierung, ihrer voraussichtlichen Folgen für die Verwaltungspraxis und der vermutlichen Eignung zur Zielerreichung. Aus diesem Grund kann es auch nicht Aufgabe des Planspiels sein, eigene Gesetzgebungsalternativen mit neuen politischen Zielen zu erstellen.

Kommunalverwaltung, nicht Kommunalpolitik

Normadressaten der im Planspiel geprüften Regelungen sind primär die Kommunalverwaltungen, aber auch die politischen Organe der Kommunen sowie die Bürgerinnen und Bürger einschließlich verschiedener sie vertretender Berufsgruppen. Das Planspiel ist jedoch als Verwaltungsplanspiel angelegt und bezieht daher ausschließlich die Akteure in den Kommunalverwaltungen ein. Erfasst werden können deshalb primär nur deren Sichtweise und spezifische Interessenlage. Auswirkungen auf den Aufgaben- und Lebensbereich anderer Normadressaten können nur vermittelt über die Einschätzungen der beteiligten Personen aus den Kommunalverwaltungen beschrieben werden.

2. Gegenstand des Planspiels

2.1 Bauleitplanung

2.1.1 Clusterung der Belange in § 1 Abs. 6 BauGB[1]

Geplante Regelung

§ 1 – Aufgabe, Begriff und Grundsätze der Bauleitplanung[2]

(1) Als öffentliche Belange sind in der Abwägung nach § 1 Absatz 7 soziale, umweltbezogene, wirtschaftliche und sonstige öffentliche Belange zu berücksichtigen. Soziale Belange sind vornehmlich Belange der Wohn- und Arbeitsbevölkerung, insbesondere

1. die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung,

2. die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen und bezahlbaren Wohnraums, die Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung sowie die Bevölkerungsentwicklung,

3. die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, die Belange des Bildungswesens und von Kultur, Sport, Freizeit und Erholung sowie die Belange der Kirchen und Religionsgemeinschaften,

4. die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen, einschließlich der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche,

5. die ausreichende und qualitativ hochwertige Versorgung mit Grün- und Freiflächen sowie städtischer Baumüberschirmung einschließlich des Schutzes von Altbäumen.

Umweltbezogene Belange sind vornehmlich Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Immissionsschutzes, der Kreislaufwirtschaft, der Abwasserbeseitigung, des Naturschutzes, der Landschaftspflege, des Klimaschutzes und der Klimaanpassung, insbesondere

6. die Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt, Fläche, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft sowie das Wirkungsgefüge zwischen ihnen,

7. umweltbezogene Auswirkungen auf den Menschen und seine Gesundheit so-wie die Bevölkerung insgesamt sowie auf Kulturgüter und sonstige Sachgüter, einschließlich der Wechselwirkungen mit Belangen nach Nummer 1,

8. die Erhaltungsziele und der Schutzzweck der Natura 2000-Gebiete im Sinne von § 7 Absatz 1 Nr. 8 des Bundesnaturschutzgesetzes,

1 Die aufgeführten Vorschriften beziehen sich auf den Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts der Bundesregierung vom 27.05.2026.

2 Die *kursiv* gedruckte *blaue Schrift* kennzeichnet die durch den Gesetzentwurf vorgeschlagenen Änderungen gegenüber dem geltenden Recht.

9. *die Darstellungen von Landschaftsplänen sowie von sonstigen Plänen, insbesondere des Wasser-, des Abfall- und des Immissionsschutzrechts, sowie die Darstellungen in Wärmeplänen und die Entscheidungen über die Ausweisung als Gebiet zum Neu- oder Ausbau von Wärmenetzen oder als Wasserstoffnetzausbaugebiet gemäß § 26 des Wärmeplanungsgesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394),*

10. *unbeschadet des § 50 Satz 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes die Auswirkungen auf die Belange nach Satz 3 Nummern 1 und 2, die aufgrund der Anfälligkeit der nach dem Bebauungsplan zulässigen Vorhaben für schwere Unfälle oder Katastrophen zu erwarten sind,*

11. *die Nutzung erneuerbarer Energien, insbesondere auch im Zusammenhang mit der Wärmeversorgung von Gebäuden, sowie die sparsame und effiziente Nutzung von Energie.*

Wirtschaftliche Belange sind vornehmlich Belange der Wirtschaft, auch in ihrer mittelständischen Struktur, insbesondere

12. *die Belange von Industrie und Gewerbe, einschließlich des Handwerks und einschließlich ihrer Bestands- und Entwicklungsinteressen, sowie die Belange der Land- und Forstwirtschaft,*

13. *die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen,*

14. *die Versorgung, insbesondere mit Energie und Wasser, einschließlich der Versorgungssicherheit, und die Sicherung von Rohstoffvorkommen,*

15. *die Kommunikations- und Informationsinfrastruktur,*

16. *der Personen- und Güterverkehr, einschließlich des Bestands- und Entwicklungsinteresses bei Verkehrsanlagen, sowie des nicht motorisierten Verkehrs.*

Sonstige öffentliche Belange sind insbesondere

17. *die Anforderungen des kostensparenden, insbesondere des seriellen und modularen Bauens sowie die Mehrfachnutzung von Flächen,*

18. *die Belange des Küsten- oder Hochwasserschutzes und der Hochwasservorsorge, insbesondere die Vermeidung und Verringerung von Hochwasserschäden,*

19. *die Belange der Baukultur, des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, die erhaltenswerten Ortsteile, Straßen und Plätze von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung und die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes,*

20. *die Landes- und Bündnisverteidigung, der Zivilschutz sowie die zivile Anschlussnutzung von Militärliegenschaften,*

21. *die Ergebnisse einer von der Gemeinde beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung, insbesondere eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes, eines integrierten Freiraumentwicklungskonzeptes, eines nachhaltigen Mobilitätskonzeptes oder eines Plans für die Kälteversorgung."*

Votum

Die geplanten Änderungen werden als grundsätzlich verständlich und nachvollziehbar eingeschätzt. Nach Auffassung der Planspielkommunen wird eine bessere Übersicht geschaffen. Gera befürchtet allerdings, dass ohne die explizite Nennung einzelner Bevölkerungsgruppen (z. B. Familien, behinderte oder alte Menschen etc.) deren Belange in der Planung geringere Berücksichtigung finden könnten.

Änderungen für materielle Ermittlungsdichte, die rechtlichen Prüfpflichten und die Anforderungen an die Konfliktbewältigung ergeben sich nicht. Gemäß § 1 Abs. 7 BauGB muss die Gemeinde weiterhin alle relevanten Belange vollständig ermitteln, bewerten, gegeneinander abwägen und dokumentieren.

Begründung

Die Planspielkommunen werten die neue Clusterung als Erhöhung der Übersichtlichkeit und Verbesserung der „Erfassbarkeit" des über die vergangenen BauGB-Novellen immer weiter angewachsenen Belangekatalogs. Thematisch-inhaltlich zusammengehörige Belange würden nun auch thematisch gebündelt. Dabei sei der Katalog ausdrücklich nicht abschließend.

Die gewählten Oberbegriffe werden dabei von allen Planspielkommunen als zutreffend eingeschätzt und seien direkt aus dem Nachhaltigkeitsdreieck abgeleitet. Auch die gegenüber dem geltenden Recht gestrichenen Begriffe ließen sich diesen Oberbegriffen zuordnen. Gera hebt hervor, dass die Kategorie „sonstige öffentliche Belange" als Ergänzungs- und Integrationskategorie insbesondere auch kommunalen Konzepten (vgl. § 1 Abs. 6 Satz 5 Nr. 5 BauGB-E) einen gebündelten und ausdrücklich sichtbaren Anknüpfungspunkt in der Abwägung biete. Die beispielhafte Benennung unterschiedlicher Konzeptarten könne deren praktische Berücksichtigung und die nachvollziehbare Begründung planerischer Entscheidungen erleichtern. Eine abstrakte Höhergewichtung gegenüber anderen öffentlichen oder privaten Belangen sei damit jedoch nicht verbunden.

Cottbus und Geste heben positiv hervor, dass die Mehrfachnutzung von Flächen in den Belangen explizit aufgeführt wird. Gleichzeitig befürchtet Gera durch die nicht mehr explizite Nennung einzelner Bevölkerungsgruppen (Junge, Alte, Familien, behinderte Menschen etc.) im Belangekatalog, dass diese in der Abwägung leichter übersehen werden. Themen wie Alterung, soziale Segregation oder die gerade in ostdeutschen Kommunen erforderliche Anpassung von Quartieren an die „Bedürfnisse der Bevölkerung" seien wichtig für die Abwägung. Auch die Streichung von vormals explizit genannten Stichworten wie Vermeidung von Emissionen, sachgerechter Umgang mit Abfällen und Abwässern, erneuerbare Energie, sparsame und effiziente Nutzung von Energie, Erhaltung der Luftqualität, ÖPNV, elektrifizierte Fahrzeuge sowie Vermeidung und Verringerung des Verkehrs wird von Gera als nicht hilfreich eingeschätzt.

Trotz der Umstrukturierung bleibe die Mehrdimensionalität mancher Belange bestehen, da die Abgrenzung der Themen oft nicht eindeutig möglich sei und in mehrere Kategorien passe (Frankfurt a.M., Gera, Dortmund). So findet sich der Einzelhandel beispielsweise in allen drei Oberkategorien wieder („sozial → Versorgung", „wirtschaftlich → Investition" und „umweltbezogen → Verkehr").

Nach Einschätzung der Planspielkommunen führt die Clusterung in der Tendenz dennoch zu einer besser strukturierten und nachvollziehbaren Abwägung. Sie könnte sich zudem positiv auf die beschleunigte Entwicklung und Anwendung von standardisierten Textbausteinen, digitalen Verfahrensplattformen oder KI-Unterstützung auswirken. In der Regel beträfen eingehende Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange (TöB) und der Öffentlichkeit aber mehrere Belange und seien individuell abzuarbeiten. Gera und Frankfurt a.M. geben zu bedenken, dass mit der vorgeschlagenen Clusterung zunächst der Dokumentationsaufwand steigen könnte, um eine rechtssichere Ausgestaltung der Abwägung gewährleisten zu können.

2.1.2 Überragendes öffentliches Interesse für den Wohnungsbau

Geplante Regelung

§ 1 – Aufgabe, Begriff und Grundsätze der Bauleitplanung

(7a) Soll in einem nach § 201a bestimmten Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt in einem Bebauungsplan ein Baugebiet, das zumindest auch dem Wohnen dient, festgesetzt werden, so liegt die in dem Bebauungsplan vorgesehene Wohnbebauung im überragenden öffentlichen Interesse und soll als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Abwägungen eingebracht werden. Dies gilt auch für im Bebauungsplan festgesetzte, die Wohnbebauung ergänzende Nutzungen, insbesondere wenn sie kulturellen, sozialen, gesundheitlichen oder sportlichen Zwecken, der Versorgung mit städtischen Grünstrukturen oder der verbrauchernahen Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen dienen. Die Sätze 1 und 2 sind nicht gegenüber Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung anzuwenden.

Votum

Die Verankerung eines überragenden öffentlichen Interesses für den Wohnungsbau in § 1 Abs. 7a BauGB wird insgesamt als nachvollziehbar und verständlich bewertet. Einige Planspielkommunen gehen davon aus, dass die Abwägung zugunsten des Wohnungsbaus dadurch erleichtert wird und der Begründungsaufwand geringer wird. Das gelte insbesondere für solche Belange, die nicht selbst ebenfalls ein angeordnetes überragendes öffentliches Interesse haben. Dortmund sieht darüber hinaus auch eine Erleichterung in der Abwägung gegenüber anderen überragenden öffentlichen Interessen.

Frankfurt a.M. begrüßt, dass gerade die Planung durch das überragende öffentliche Interesse gestärkt werde, da diese für die städtebauliche Entwicklung im Vergleich zu Flexibilisierungstatbeständen auf Zulassungsebene wie der Bau-Turbo als das sinnvollere Instrument erscheine.

Zum Teil wird Kritik an der Koppelung des § 1 Abs. 7a BauGB an einen angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a BauGB geübt (Dortmund, Frankfurt a.M.).

Begründung

Zur Begründung ihres Votums führen einige Planspielkommunen (Dortmund, Geeste) an, dass mit einem geringeren Begründungsaufwand andere Belange „weggewogen“ werden können. Eine Auseinandersetzung mit diesen Belangen sei in der bisherigen Tiefe dann nicht mehr notwendig. Nach der überwiegenden Einschätzung der Planspielkommunen bleibt es bei ebenfalls angeordneten überragenden öffentlichen Interessen aus anderen Fachgesetzen hingegen abzuwarten, wie sich das auf den Abwägungsprozess auswirkt. Dortmund sieht darin dennoch eine Erleichterung, da der Wohnungsbau nun mit anderen überragenden öffentlichen Interessen auf einer Stufe steht. Unter der derzeitigen Rechtslage wäre ein Durchsetzen des Wohnungsbaus gegenüber solchen Belangen nur mit einem erhöhten Darlegungs- und Begründungsaufwand möglich.

Für Dortmund bestehen Unklarheiten des Gesetzeswortlautes bezüglich der Wirkung des § 1 Abs. 7a BauGB auf der Zulassungsebene. Die Vorschrift beziehe sich lediglich auf die Abwägung und nicht auch auf Ermessensentscheidungen. Mit dem Verweis in § 35 Abs. 2 BauGB-E und den Ausführungen in der Begründung zu Abwägungen auf Vorhabenzulassungsebene (S. 90 Regierungsentwurf) lasse sich erahnen, dass hier auch diese Ebene erreicht werden soll. Es wird daher eine Klarstellung dahingehend vorgeschlagen, dass sich das überragende öffentliche Interesse auch bei Ermessenentscheidungen auf Zulassungsebene in anderen Rechtsbereichen auswirkt. Sinnvoll wäre darüber hinaus eine Ergänzung des überragenden öffentlichen Interesses für den Wohnungsbau in fachgesetzlichen Grundlagen des Naturschutz- und Umweltrechts.

Frankfurt a.M. und Dortmund sehen einen entscheidenden Nachteil der Regelung in der Koppelung der Regelung an § 201a BauGB. Dies erfordere zunächst eine entsprechende Rechtsverordnung der Länder. Diese Voraussetzung sei volatil und könnte bereits während der Dauer eines Bauleitplanverfahrens nicht mehr vorliegen. Zwischen Bundesland und Gemeinde gebe es zudem häufig unterschiedliche Positionen, inwieweit eine angespannte Wohnsituation vorliege. Die entsprechende Landesverordnung in Hessen (MieterschutzVO vom 18.11.2020, geändert mit Verordnung vom 12.11.2025) ist lediglich bis zum 25.11.2026 gültig. Es ist offen, ob die Voraussetzungen nach § 201a Satz 4 BauGB dann weiterhin vorliegen werden und eine Verlängerung möglich wird. Insofern könne das Instrument unter Umständen von vielen Kommunen nicht genutzt werden.

Frankfurt a.M. gibt darüber hinaus zu bedenken, dass mit der Bindung an § 201a BauGB die Aufstellung eines Bebauungsplans strukturell gegenüber der Anwendung des § 246e BauGB geschwächt werde. Dieser lasse wesentlich unkontrolliertere und einseitigere Entwicklungen in Richtung Wohnungsbau zu, als dies bei einem Bebauungsplanverfahren mit den dortigen Beteiligungsformaten möglich wäre. Es wird befürchtet, dass dann mehr Entscheidungen über § 246e BauGB getroffen werden, obwohl ein Bebauungsplanverfahren für die städtebauliche Entwicklung sinnvoller wäre.

2.1.3 Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung

Geplante Regelung

§ 3 BauGB – Beteiligung der Öffentlichkeit; Einbindung vor Erstellung des Entwurfs

(1) Zur Beteiligung der *Öffentlichkeit ist der Entwurf des Bauleitplans frühzeitig* mit der Begründung und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer von 30 Tagen, bei *wichtigem Grund* für die Dauer *von bis zu 45 Tagen*, im Internet zu veröffentlichen. *Der Öffentlichkeit ist Gelegenheit* zur *Stellungnahme innerhalb* der *Veröffentlichungsfrist* zu *geben*. Die Internetadresse, die Dauer der Veröffentlichungsfrist sowie Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, sind vor Beginn der Veröffentlichungsfrist ortsüblich bekannt zu machen. *In* der Bekanntmachung ist darauf hinzuweisen, *dass*

1. *Stellungnahmen elektronisch zu übermitteln sind,*
2. *bei der Beschlussfassung über den Bauleitplan nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen nach § 4a Absatz 5 unberücksichtigt bleiben können,*
3. *in einem nachfolgenden Rechtsschutzverfahren nicht oder nicht rechtzeitig geltend gemachte Einwendungen unter den Voraussetzungen des § 4a Absatz 6 dieses Gesetzes oder des § 7 Absatz 3 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes ausgeschlossen sind, sofern kein Fall des § 2a Absatz 3 oder 4 vorliegt und*
4. *auf Anfrage eine zusätzliche Zugangs- und Stellungnahmemöglichkeit eröffnet wird, wenn dies nachweislich aus persönlichen Gründen erforderlich ist.*

Die nach Satz 1 zu veröffentlichenden Unterlagen und der Inhalt der Bekanntmachung sind über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich zu machen.

(2) Die fristgemäß abgegebenen Stellungnahmen sind zu prüfen; das Ergebnis ist mitzuteilen. Haben mehr als 20 Personen Stellungnahmen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt abgegeben, kann die Mitteilung dadurch ersetzt werden, dass diesen Personen über eine ortsüblich bekannt zu machende Internetadresse die Einsicht in das Ergebnis ermöglicht wird.

(3) Die Gemeinde kann die Öffentlichkeit bereits vor dem Vorliegen des Entwurfs des Bauleitplans über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, über sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen,

und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung informieren und Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung geben.

(4) Auch Kinder und Jugendliche sind Teil der Öffentlichkeit.

Votum

Die geplanten Änderungen werden als grundsätzlich verständlich und nachvollziehbar eingeschätzt. Die Auswirkungen auf die Qualität der Planverfahren und die Verfahrenszeiten werden jedoch ambivalent bewertet.

Eine einstufige Öffentlichkeitsbeteiligung ist für die Planspielkommunen lediglich für weniger komplexe Verfahren mit geringer Öffentlichkeitswirksamkeit denkbar, bei denen aber eine frühzeitige Beteiligung auch keinen großen Zeitaufwand verursache. Zugleich sprechen sich die Planspielkommunen dafür aus, bei komplexeren Vorhaben oder solchen mit einer erwartbar höheren Öffentlichkeitswirksamkeit weiterhin eine Vorab-Beteiligung durchzuführen. Dies könne dazu beitragen, relevante Informationen rechtzeitig in die Planungen einzuarbeiten und damit im Verfahrensverlauf eine erneute Beteiligung und dadurch größere Verzögerungen zu vermeiden.

Die Umstellung auf eine rein digitale Beteiligung wird von den meisten Planspielkommunen grundsätzlich begrüßt. Zu der individuellen zusätzlichen Zugangs- und Stellungnahmemöglichkeit gibt es differenzierte Rückmeldungen. Vereinzelt bestehen hinsichtlich des Vollzugs der Regelung Unsicherheiten bei der Frage, wie eine rein digitale Beteiligung rechtssicher dokumentiert werden kann und welche Auswirkungen technische Störungen auf die Verfahren haben können (Cottbus, Gera).

Die gesetzte Frist zur Stellungnahme von 30 bis maximal 45 Tagen wird von den Planspielkommunen als praktikabel gewertet.

Begründung

Die beschleunigenden Effekte der Fakultativstellung der frühzeitigen Beteiligung (Vorab-Beteiligung) der Öffentlichkeit werden als begrenzt eingeschätzt. Die Möglichkeit nach Absatz 3, weiterhin freiwillig eine Beteiligung vor dem Vorliegen des Entwurfs des Bauleitplans durchführen zu können, wird begrüßt. In der Praxis würden die meisten Kommunen vor allem bei wenig komplexen Vorhaben, die keine breite Öffentlichkeitswirksamkeit entfalten, auf eine Vorab-Beteiligung verzichten. In diesen Fällen könnten die Verfahren dadurch etwas gestrafft werden, auch wenn eine Vorab-Beteiligung bei einfachen Vorhaben im Status quo ebenfalls wenig Aufwand bedeutet und nicht als Ursache für Verzögerungen gesehen wird. Meist wird die Vorab-Beteiligung parallel zur frühzeitigen Behördenbeteiligung durchgeführt, d.h. es können die gleichen Unterlagen genutzt und parallel weiter an den Plänen gearbeitet werden (Geeste, Gera, Cottbus, Frankfurt a.M.).

Bei komplexen Vorhaben bzw. solchen mit einer hohen Öffentlichkeitswirksamkeit würden die Planspielkommunen weiterhin eine Vorab-Beteiligung durchführen, um frühzeitig Transparenz herzustellen und relevante Informationen einzuholen. So ließen sich erfahrungsgemäß im Nachhinein Änderungen an den Planungen und erneute Beteiligungen vermeiden, die wiederum zu Verzögerungen führen würden (siehe unten Fallbeispiel 1). Als Beispiele werden Vorhaben mit absehbaren Umweltwirkungen, Neuausweisung von

Tierhaltungsanlagen oder großen Energieerzeugungsanlagen, Neuausweisung von Gewerbe- und Industriegebieten, betroffene Kleingärten oder Garagenanlagen genannt. Die Stadt Frankfurt a.M. würde weiterhin in jedem Fall eine Vorab-Beteiligung durchführen, da dies über die oben genannten Gründe hinaus dem politischen Willen nach mehr Beteiligung (siehe auch Beteiligungsrichtlinie der Stadt Frankfurt a.M.) entspricht und als wichtiges demokratisches Element eingestuft wird. Auch bei Verfahren nach § 13a BauGB führt sie freiwillig eine frühzeitige Beteiligung durch.

Fallbeispiel 1: Bebauungsplan Lü 141, Stadt Dortmund

Dortmund § 3 Abs. 1 BauGB
Bebauungsplan Lü 141 – Auf den Toren
Kurzdarstellung des Planinhaltes/Grundinformationen Im Stadtteil Lütgendortmund soll östlich des Bezirksfriedhofs auf einer ehemaligen Friedhofserweiterungsfläche von ca. 5,7 ha ein Wohngebiet in Verbindung mit den notwendigen ökologischen Ausgleichsmaßnahmen entstehen. Ungefähr 200 Wohneinheiten sollen um einen Grünanger als Quartiersmittelpunkt entstehen.
Beschreibung des Problems Im Rahmen der frühzeitigen Beteiligung wurde der Ruf eines Wachtelkönigs von einem Anwohner aufgenommen und gemeldet. Dieser wurde von der unteren Naturschutzbehörde bestätigt. Der Wachtelkönig ist gem. Anhang I der Europäischen Vogelschutz-Richtlinie „Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten“ geschützt und zählt gem. § 1 BArtSchV zu den streng geschützten Arten. In den Jahren 2024/2025 wurde daher eine ASP II durchgeführt. Der Vogel konnte nicht gefunden werden. Es werden trotzdem Bauflächen zu Gunsten seines Brutschutzes zurückgenommen.
Lösungsansatz nach geltendem Recht Im Rahmen der frühzeitigen Beteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB kann auf die Anforderungen des Wachtelkönigvorkommens noch mit dem Planentwurf ohne weiteres Verfahren reagiert werden. Der Offenlageplan wird entsprechend angepasst.
Lösungsansatz nach neuem Recht Bei einem Verzicht auf die Durchführung einer frühzeitigen Beteiligung wäre dieser Belang erst im Rahmen der förmlichen Beteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB-E aufgefallen. Da dieser Belang zu Änderungen an planerischen und zeichnerischen Festsetzungen führt, wäre eine erneute Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden nach § 4a Abs. 3 BauGB erforderlich geworden. Die Vorbereitung einer solchen erneuten Beteiligung ist mit hohem Zeitaufwand verbunden, da alle Änderungen und Ergänzungen nach der Internetveröffentlichung zu kennzeichnen sind und der Kreis der Betroffenen hier weit zu ziehen ist.

Auszug städtebauliches Konzept, Bebauungsplan Lü 141, Stadt Dortmund



Quelle: Stadt Dortmund

Frankfurt a.M. merkt zusätzlich an, dass eine Veränderung der „Beteiligungssystematik“ auch mit neuen Aufgaben für die öffentliche Kommunikation einhergehe. So müssten die Änderungen der etablierten Begriffe und der Systematik erläutert werden. Zugleich sei dies zunächst mit einem nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand verbunden, weil Vorlagen und Präsentationen überarbeitet und schließlich auch Online-Dienste (z. B. Planauskunftssystem, Beteiligungsplattformen) entsprechend angepasst werden müssten. Frankfurt a.M. bewertet dagegen positiv, dass im Vergleich zum Referentenentwurf insbesondere der Begriff der Frühzeitigkeit geschärft und damit zwischen der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung vereinheitlicht worden sei.

Die Umstellung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf ein rein digitales Verfahren wird von den meisten Planspielkommunen grundsätzlich begrüßt (Dortmund, Cottbus, Gera, Geeste). Vorteile werden in einem leicht reduzierten Arbeitsaufwand und geringeren Materialkosten für den Druck von Unterlagen gesehen. Zudem machen einige Planspielkommunen bereits heute die Erfahrung, dass sich die meisten Personen online informieren und Stellungnahmen auf elektronischem Weg einreichen (Dortmund, Cottbus, Geeste). Eine barrierefreie Ausgestaltung des Prozesses sei dabei wichtig (Gera). Zudem seien in einigen Kommunen analoge Beteiligungsformate etabliert. Daher würden einige Planspie-Kommunen auch weiterhin analoge Beteiligungsformate (insb. Einsichtnahme in die Unterlagen, Ausstellen der Pläne) anbieten bzw. ihre Verfahren schrittweise hin zu rein digitalen Prozessen entwickeln. Die Planspielkommune Gera regt an, auch die Mitteilungspflicht der Kommune (§ 3 Abs. 2) auf die elektronische Form festzulegen, um den gesamten Prozess digital zu führen.

Eine individuelle zusätzliche Zugangs- und Stellungnahmemöglichkeit auf Anfrage wird zudem von Frankfurt a.M. als aufwändiger angesehen, als standardmäßig eine analoge Möglichkeit anzubieten. Die analoge Offenlage erfolge derzeit durch die Auslegung der Pläne in Vitrinen, d.h. es würden keine Mitarbeitenden gebunden. Bei einer Zugangsmöglichkeit auf Anfrage müssten Mitarbeitende kurzfristig reagieren, und es lasse sich nicht abschätzen, wie häufig das in Anspruch genommen würde. Daher würde die Stadt es an dieser Stelle begrüßen, wenn die Kommunen die Möglichkeit erhielten, in der Bekanntmachung direkt auf eine solche alternative Zugangsmöglichkeit zu verweisen statt auf die Möglichkeit zur individuellen Anfrage. Auch würde sie weiterhin eine Postadresse zur Einsendung von Stellungnahmen angeben.

Für Gera geht aus der vorgeschlagenen Regelung nicht eindeutig hervor, wie mit ggf. analog eingehenden Stellungnahmen umzugehen ist. Kritisch hingewiesen wird von den Planspielkommunen auf die Folgen einer rein digitalen Beteiligung für die Rechtssicherheit der Verfahren. Mit der vorgesehenen vollständigen Digitalisierung gewinnt die rechtssichere Dokumentation der Veröffentlichung zusätzlich an Bedeutung. Aus Sicht von Gera und Geeste besteht insbesondere Klärungsbedarf hinsichtlich der Anforderungen an den Nachweis der vollständigen und durchgängigen digitalen Bereitstellung der Unterlagen während der Veröffentlichungsfrist sowie hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Folgen technischer Störungen. Auch sei unklar, welche Auswirkungen technische Zugangsprobleme (z. B. Ausfall der Website) auf das Beteiligungsverfahren haben können. Gera steht darüber hinaus vor der Herausforderung, dass in Thüringen das bereits nach geltender Rechtslage erforderliche Landesportal zur Veröffentlichung der Unterlagen nicht existiert.

Ihrer Pflicht zur Veröffentlichung auf einem solchen Portal könne die Kommune daher derzeit nicht nachkommen.

Die Frist zur Stellungnahme von 30 Tagen mit der Möglichkeit zur Verlängerung auf bis zu 45 Tage wird von den Planspielkommunen unkritisch gesehen. Die Frist entspräche bereits der kommunalen Praxis. In einem ursprünglichen Entwurf waren für die einmalige Fristverlängerung noch 30 Tage vorgesehen, was auf Anraten der Planspielkommunen auf zusätzliche 15 Tage reduziert wurde. Gera weist abschließend darauf hin, dass § 3 Abs. 1 Nr. 3 für juristische Laien aufgrund der Querverweise auf einschlägige Vorschriften schwer verständlich formuliert sei. Die Stadt regt an, eine bürgernähere Formulierung zu wählen, um Missverständnisse zu vermeiden.

Insgesamt wurde deutlich, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung für die Planspielkommunen ein wichtiges Instrument ist, um relevante Informationen einzuholen und in die Planverfahren einfließen zu lassen. Damit ließen sich nachträgliche Verfahrensverzögerungen etwa durch erneute Beteiligungen vermeiden. Zudem gebe es beispielsweise in Frankfurt a.M. und Cottbus etablierte (freiwillige) Beteiligungsverfahren, die politisch gewollt seien und auch weiterhin durchgeführt würden. Nichtsdestotrotz würden die angedachten Regelungen es den Kommunen ermöglichen, in unkritischen Fällen auf eine frühzeitige Beteiligung und/oder analoge Beteiligung zu verzichten, damit Ressourcen einzusparen und Prozesse zu straffen.

Geplante Regelung

§ 4 BauGB – Beteiligung der Behörden

(1) Die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren *Aufgabenbereiche* durch die Planung berührt werden *können*, sind *vor dem Vorliegen des Entwurfs des Bauleitplans über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung* zu *informieren* und zur Äußerung auch im Hinblick auf den erforderlichen Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung nach § *2a Absatz* 2 und *3*, aufzufordern; *hieran* schließt sich das Verfahren nach Absatz 2 auch *dann* an, wenn die Äußerung *der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange* zu einer Änderung der Planung führt. *Eine Beteiligung nach Satz 1 ist nicht erforderlich, soweit ihr Zweck bereits dadurch erreicht ist, dass die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange anderweitig in die Vorbereitung der Planung einbezogen worden sind.*

(2) Die Gemeinde holt die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren *Aufgabenbereiche* durch die Planung berührt werden *können*, zum Planentwurf und zur Begründung *frühzeitig* ein. Die Bereitstellung der Unterlagen *und* die Mitteilung hierüber *sowie die Übermittlung der Stellungnahmen erfolgen* elektronisch. Die *Frist für* die *Gelegenheit* zur *Stellungnahme entspricht der* Frist *nach § 3 Absatz 1 Satz 1*. Die *Frist kann aus wichtigem Grund einmalig um bis zu weitere 15 Tage verlängert* werden. *Hat eine nach Satz 1 zu beteiligende Stelle innerhalb der Fristen nach den Sätzen 3 und 4 keine Stellungnahme abgegeben, so ist davon auszugehen, dass sie sich nicht äußern will.* In den Stellungnahmen *beschränken* sich die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange auf ihren *jeweiligen* Aufgabenbereich. *Sie geben* auch Aufschluss über von ihnen beabsichtigte oder be-

reits eingeleitete Planungen und sonstige Maßnahmen sowie *über die* zeitliche Abwicklung *dieser Planungen und Maßnahmen*, die für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung des Gebiets bedeutsam sein können. Verfügen sie über Informationen, die für die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials zweckdienlich sind, haben sie diese Informationen der Gemeinde *elektronisch* zur Verfügung zu stellen.

(3) Nach Abschluss des Verfahrens zur Aufstellung des Bauleitplans unterrichten die Behörden die Gemeinde, sofern nach den ihnen vorliegenden Erkenntnissen die Durchführung des Bauleitplans erhebliche, insbesondere unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt hat.

Votum

Die geplanten Änderungen werden von den Planspielkommunen als grundsätzlich verständlich und nachvollziehbar bewertet, die Beschleunigungswirkung allerdings als gering eingeschätzt.

Die bisherige Praxis einer Vorab-Beteiligung wird als praktikabel eingeschätzt. Ein anderweitiger Einbezug der Behörden und Träger öffentlicher Belange kommt für die Planspielkommunen tendenziell nicht oder nur bei überschaubaren Vorhaben in Frage. Denkbar sei dies etwa in Fällen, in denen auf bereits vorliegende Informationen zurückgegriffen werden kann oder die Ausgangssituation vermuten lässt, dass keine/geringe Konflikte entstehen. Einige Planspielkommunen haben bereits etablierte Routinen der Vorabstimmung, die ggf. herangezogen werden können.

Eine rein digitale Behördenbeteiligung begrüßen die Planspielkommunen.

Die vorgesehene Fristenregelung kann in Verbindung mit der Vermutungsregel nach Einschätzung der Planspielkommunen dazu beitragen, Verfahren geringfügig zu straffen. Zugleich geben einige Kommunen zu bedenken, dass sich durch knappe Fristen die Qualität der Stellungnahmen verringern könnte bzw. die Kommune von relevanten Informationen keine Kenntnis erhält. Nachträglich eingehende Stellungnahmen würden daher vermutlich weiterhin berücksichtigt.

Begründung

Dem Gesetzesentwurf zufolge soll es Kommunen möglich sein, auf eine frühzeitige Beteiligung der Behörden (§ 4 Abs. 1) zu verzichten, wenn diese „anderweitig in die Vorbereitung der Planung einbezogen worden sind“. Die Planspielkommunen gehen davon aus, dass von dieser Möglichkeit nur in wenigen Fällen Gebrauch gemacht und stattdessen die etablierte Vorab-Beteiligung durchgeführt werden wird. Diese sei erfahrungsgemäß wenig aufwändig und sichern ab, dass relevante Informationen frühzeitig vorliegen und in die Planungen eingearbeitet werden können. Eine anderweitige Einbeziehung in die Vorbereitung birgt nach Ansicht der Planspielkommune Blieskastel die Gefahr, dass die beteiligten Behörden aus Kapazitätsgründen weniger verlässlich und/oder qualifiziert antworten. In alternativen Formaten wie bspw. Einzelgesprächen mit den relevanten Stellen sieht Gera einen Mehraufwand bei der Organisation und Dokumentation.

Unsicherheit besteht bei den Planspielkommunen darüber, was alles unter „anderweitig“ zu verstehen ist, d.h. welche Formate hier denkbar sind und wie

eine rechtssichere Dokumentation auszugestalten ist. Einige Planspielkommunen haben bereits etablierte Formate der Vorklärung mit den relevanten Fachstellen und/oder externen Dritten wie z. B. Leitungsträgern, die eine Vorab-Beteiligung ggf. ersetzen könnten (Cottbus, Geeste, Dortmund). Denkbar seien alternative Formate beispielsweise

- bei wenig komplexen Verfahren (Dortmund, Gera),
- wenn Konflikte insbesondere mit Umweltthemen nicht zu erwarten oder bereits vorgeklärt sind, z. B. bei Überplanung bereits bebauter oder planungsrechtlich vorgeprägter Bereiche (Blieskastel) oder bei vorab über die Fläche gelaufenen Planverfahren mit Umweltprüfung und damit aktuellen Umweltinformationen (Dortmund),
- wenn Planungen aus einer Rahmenplanung oder städtebaulichen Entwürfen/Wettbewerbsverfahren heraus entwickelt werden und darin die Anmerkungen der relevanten Fachstellen bereits eingeflossen sind (Gera).

Die Vorgabe, die Beteiligung rein digital stattfinden zu lassen, wird von den Planspielkommunen als weitgehend unkritisch bewertet. Dies ist derzeit z. B. in Dortmund und Gera bereits üblich und könnte die Übersichtlichkeit der Aktenführung erhöhen (Cottbus). Angemerkt wird lediglich, dass sich aus einem rein digitalen Prozess auch Schwierigkeiten bspw. hinsichtlich der Datensicherheit, der Datenübermittlung, der Formatkompatibilität und der Langzeitarchivierung ergeben könnten.

Die vorgesehene Fristenregelung für die Stellungnahmen von 30 Tage bzw. 45 Tage mit Verlängerungsoption um 15 Tage wird von den Planspielkommunen grundsätzlich begrüßt. An dieser Stelle zeigt sich allerdings eine Schwierigkeit fester Zeitvorgaben: Für manche Planspielkommune bedeutet die Regelung keine Veränderung zum bisherigen Verwaltungshandeln (Frankfurt a.M., Geeste), in anderen ist eine Beschleunigungswirkung wahrscheinlich (Cottbus, Blieskastel). Die ursprünglich im Referentenentwurf angedachte Option einer Verlängerung auf insgesamt 60 Tage hätte hingegen in manchen Planspielkommunen de facto eine Verlängerung des Beteiligungsprozesses bedeutet. Kritisch angemerkt wird von der Planspielkommune Gera, dass eine pauschale Verlängerungsfrist im Gesetzestext dazu führen könnte, dass die Beteiligten diese häufiger einfordern und die Stellungnahmezeiträume dadurch tendenziell länger werden als bislang gehandhabt. Manche Planspielkommunen geben zudem zu bedenken, dass Zeitdruck bei begrenzten Ressourcen seitens der Behörden und Träger öffentlicher Belange dazu führen kann, dass die Qualität der Stellungnahmen schwindet und damit das Abwägungsmaterial unvollständig ist (Cottbus, Gera). Die Planspielkommune Cottbus gibt zu bedenken, dass die Beschleunigungswirkung eher gering ausfallen werde, da heute bereits parallel zum Beteiligungszeitraum weiter an der Planung und den Gutachten gearbeitet wird.

Mit der Vermutungsregel in § 4 Abs. 2 verbindet die Planspielkommune Dortmund die Hoffnung, dass die Behörden und Träger öffentlicher Belange konsequenter die gesetzten Fristen einhalten. Zugleich merken einige Kommunen an, dass sie auch weiterhin verspätet eingehende Stellungnahmen berücksichtigen würden, sofern der Abwägungsprozess noch nicht abge-

schlossen ist. Dies sichere die Qualität und Rechtssicherheit der Planung (Frankfurt a.M., Cottbus).

2.1.4 Parallele Durchführung; Präklusion

Geplante Regelung

§ 4a BauGB – Gemeinsame Vorschriften zur Beteiligung; Präklusion

(1) Die Vorschriften über die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung dienen insbesondere der vollständigen Ermittlung und zutreffenden Bewertung der von der Planung berührten Belange und der Information der Öffentlichkeit.

(2) Die *Beteiligung der Öffentlichkeit* nach § 3 Absatz 1 *ist* gleichzeitig mit der Einholung der Stellungnahmen nach § 4 Absatz 2 *durchzuführen*.

(3) Wird der Entwurf des Bauleitplans nach dem Verfahren nach § 3 Absatz *1* oder § 4 Absatz 2 geändert oder ergänzt und führt *dies* offensichtlich zu einer erstmaligen oder stärkeren Berührung von Belangen *so ist* der *erstmalig oder stärker betroffenen Öffentlichkeit und den berührten Behörden oder sonstigen Trägern öffentlicher Belange* ist in Bezug auf die Änderung oder Ergänzung Gelegenheit zur Stellungnahme *in angemessener Frist* zu geben*. Die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit kann durch erneute Veröffentlichung entsprechend § 3 Absatz 1 im Internet erfolgen*; *in diesem Fall* ist in der erneuten Bekanntmachung nach § 3 Absatz *1* Satz *3 und* 4 *auf die Möglichkeit* zur Stellungnahme der *betroffenen* Öffentlichkeit *hinzuweisen*.

(4) Bei Bauleitplänen, die erhebliche Auswirkungen auf Nachbarstaaten haben können, sind die Gemeinden und Behörden des Nachbarstaates nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit zu unterrichten. Abweichend von Satz 1 ist bei Bauleitplänen, die erhebliche Umweltaus-wirkungen auf einen anderen Staat haben können, dieser nach den Vorschriften des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung zu beteiligen; für die Stellungnahmen der Öffentlichkeit und Behörden des anderen Staates, einschließlich der Rechtsfolgen nicht rechtzeitig abgegebener Stellungnahmen, sind abweichend von den Vorschriften des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung die Vorschriften dieses Gesetzbuchs entsprechend anzuwenden. Ist bei Bauleitplänen eine grenzüberschreitende Beteiligung nach Satz 2 erforderlich, ist hierauf bei der Bekanntmachung nach § 3 Absatz *1* Satz *3 und* 4 hinzuweisen.

(5) Stellungnahmen, die im Verfahren der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung nicht rechtzeitig abgegeben worden sind, können bei der Beschlussfassung über den Bauleitplan unberücksichtigt bleiben, sofern die Gemeinde deren Inhalt nicht kannte und nicht hätte kennen müssen und deren Inhalt für die Rechtmäßigkeit des Bauleitplans nicht von Bedeutung ist. Satz 1 gilt für in der Öffentlichkeitsbeteiligung abgegebene Stellungnahmen nur, wenn darauf in der Bekanntmachung nach § 3 Absatz *1* Satz *3 und* 4 zur Öffentlichkeitsbeteiligung hingewiesen worden ist. *Die nicht berücksichtigten Stellungnahmen sind bei Vorlage des Bauleitplans nach § 6 oder § 10 Absatz 2 mit einer Stellungnahme der Gemeinde beizufügen.*

(6) *Mit Ablauf der Veröffentlichungsfrist* nach *§ 3 Absatz 1 Satz 1 sind in einem nachfolgenden Rechtsbehelfsverfahren*, *alle Einwendungen ausgeschlossen,* die *vom Rechtsbehelfsführer nicht oder nicht rechtzeitig geltend gemacht wurden, aber hätten geltend gemacht werden können, es sei denn, es handelt sich um einen Bebauungsplan nach § 2a Absatz 3 oder 4*.

Votum

Die geplanten Änderungen werden als grundsätzlich verständlich und nachvollziehbar bewertet. Die Planspielkommunen bemühen sich aktuell bereits, die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden und Träger öffentlicher Belange parallel durchzuführen. Sie geben aber auch an, dass es begründete Fälle gibt, in denen sie eine (leicht) zeitversetzte Beteiligung bevorzugen. Eine verpflichtende parallele Durchführung sehen die Planspielkommunen daher kritisch, da sich daraus mehr erneute Beteiligungen ergeben könnten. In jedem Fall sei die Qualität der eingehenden Informationen aus der Vorab- Beteiligung der Behörden und Träger öffentlicher Belange relevant, um nachträgliche Umplanungen und erneute Beteiligungen zu vermeiden. Derzeit sei der Informationsgewinn aus der frühzeitigen Beteiligung nicht in allen Fällen ausreichend – hier müssten sich die involvierten Akteure ggf. umstellen.

Die Eingrenzung des Kreises für die erneute Beteiligung wird von den Planspielkommunen differenziert bewertet. Zwar sei es für die Gemeinde nach Auffassung der Stadt Frankfurt a.M. in der Regel unproblematisch, den Betroffenenkreis abzugrenzen und eine erstmalige oder stärkere Betroffenheit zu begründen. Allerdings ließe sich das gegenüber der Öffentlichkeit nur schwer kommunizieren. Die Perspektive der Bürger:innen auf die Betroffenheit sei häufig eine andere. Um dem Anspruch einer guten Bürgerkommunikation gerecht zu werden, wird davon ausgegangen, dass auch nicht unter die erstmalige oder stärkere Betroffenheit fallende Stellungnahmen berücksichtigt würden. Daher falle der Beschleunigungseffekt unter Umständen geringer aus. Einzelne Planspielkommunen nennen aber auch Fälle, in denen die angedachte Neuregelung eine erneute Beteiligung obsolet gemacht hätte. Blieskastel regt an, statt der Formulierung „in angemessener Frist“ eine feste Frist vorzugeben.

Die angedachte Regelung zur Präklusion von Einwendungen im Rechtsbehelfsverfahren wird von den Planspielkommunen grundsätzlich begrüßt. Gleichzeitig wirft der Gesetzesvorschlag einige klärungsbedürftige Fragen auf.

Die angedachte Regelung zur Präklusion von Einwendungen im Rechtsbehelfsverfahren wird von den Planspielkommunen grundsätzlich begrüßt.

Begründung

Parallele Durchführung

Die meisten Planspielkommunen führen bereits heute die Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 3) und die Behördenbeteiligung (§ 4) weit überwiegend bis ausschließlich parallel durch. Insofern würde sich keine Änderung zur etablierten Praxis ergeben, was dann allerdings auch keinen Beschleunigungseffekt auslöse (Frankfurt a.M., Cottbus, Gera, Blieskastel, Geeste). Die derzeitige Wahlfreiheit der Kommunen wird von einigen Planspielkommunen als sinn-

voll erachtet, da es Fälle gibt, in denen eine vorgeschaltete Behördenbeteiligung zielführend sein könne (Dortmund, Gera, Cottbus). So wird z. B. leicht zeitversetzt mit der Behördenbeteiligung begonnen, um trotz etwaiger Fristverlängerungen zeitgleich mit der Öffentlichkeitsbeteiligung enden zu können oder aber die Zeit zu nutzen, bis die Öffentlichkeitsbeteiligung final vorbereitet ist. Auch gebe es komplexere Planungsfälle, bei denen die Stellungnahmen der Behörden und Träger öffentlicher Belange häufiger zu Umplanungen führen könnten, die wiederum eine erneute Beteiligung erforderlich machten (z. B. Änderungen oder Parallelverfahren beim Flächennutzungsplan (FNP) oder Bebauungsplan (B-Plan), Planungen mit schwierigen Erschließungs-, Infrastruktur- oder Umweltfragen, Vorhaben mit vielen involvierten Fachbehörden oder hoher Öffentlichkeitsrelevanz). In diesen Fällen berge eine zwingend parallele Durchführung die Gefahr, durch eine erneute Beteiligung Verfahren zu verlängern. Der vorab geschalteten Beteiligung der Behörden und Träger öffentlicher Belange (§ 4 Abs. 1) und der Qualität der dort geäußerten Anmerkungen kämen dann eine stärkere Bedeutung zu, als dies derzeit häufig der Fall sei.

Erneute Beteiligung

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass eine erneute Beteiligung nur bei einer „offensichtlich [...] erstmaligen oder stärkeren Berührung von Belangen“ durchzuführen ist und auch dann auf die „erstmalig oder offensichtlich stärker betroffenen Öffentlichkeit und [die] berührten Behörden oder sonstigen Träger öffentlicher Belange“ zu begrenzen ist. Die Planspielkommunen gaben hierzu differenzierte Rückmeldungen. Grundsätzlich wird darin durchaus ein Beschleunigungspotenzial gesehen, das allerdings durch eine schwierige Abgrenzung abgeschwächt werde.

Eine entsprechende Eingrenzung des Kreises der Behörden und Träger öffentlicher Belange wird weitgehend unkritisch gesehen. Hier merkt lediglich eine Planspielkommune an, dass sich diese Akteure häufig allgemein äußerten und sich ihre Stellungnahmen nicht auf die Änderungen oder Ergänzungen eingrenzen ließen. Diese Aufgabe falle im Abwägungsprozess dann der Kommune zu. Kritischer betrachten die Planspielkommunen die Begrenzung bei der erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung. Es sei für die Kommunen häufig schwer, den Kreis der Betroffenen klar abzugrenzen, und noch schwerer, diese Abgrenzung der Öffentlichkeit zu vermitteln. Es zeige sich eine gewisse Unsicherheit durch den weiten Auslegungsspielraum des Begriffs „offensichtliche erstmalige oder stärkere Berührung von Belangen“. Bei der Auswahl des Betroffenenkreises wird die Gefahr gesehen, dass die Kommunen den Betroffenenkreis anders definieren, als dieser ggf. gerichtlich festgestellt wird, und Planungen daher rechtlich angreifbar werden (Dortmund, Frankfurt a.M., Gera). Die Möglichkeit, statt einer gezielten Beteiligung der erstmalig oder stärker Betroffenen auch eine erneute Beteiligung nach § 3 Abs. 1 durchzuführen, wird an dieser Stelle begrüßt. Geeste regt an, hier auch eine verkürzte Frist von z. B. 14 Tagen zu ermöglichen. Auch Dortmund und Frankfurt a.M. merken an, dass sie in der Praxis vermutlich eher mehr Stellungnahmen berücksichtigen würden, statt zu begründen, warum Personen nicht erstmals oder stärker betroffen sind. So können die befürchteten Abgrenzungsprobleme umgangen werden.

Hinsichtlich des Potenzials zur Beschleunigung gibt Blieskastel an, dass die angedachte Regelung einige erneute Beteiligungen aus der Vergangenheit

obsolet gemacht hätte. Auch Geeste berichtet von einem Beispiel, bei dem auf eine erneute Beteiligung hätte verzichtet werden können. Die Vergrößerung eines Kompensationsdefizits beim Eingriffsausgleich führte im Planverfahren dazu, dass eine Kompensationsfläche in größerem Umfang in Anspruch genommen werden musste. Dies erforderte schlussendlich eine erneute Veröffentlichung. Cottbus erwartet durch die Neuregelung hingegen keine wesentliche Veränderung der Beteiligungspraxis.

In Hinblick auf die Formulierung wird angemerkt, dass in Abs. 3 Satz 2 von der „betroffenen Öffentlichkeit" die Rede ist. Hier seien eine Vereinheitlichung der Formulierung oder ein entsprechender Verweis auf Satz 1 hilfreich. Blieskastel merkt an, dass eine eindeutige Frist anstelle der Formulierung „in angemessener Frist" hilfreich für eine einheitliche Handhabung wäre.

Präklusion

Im Zusammenhang mit den vorgesehenen Vereinfachungen bei der Umweltprüfung (s. Kap. 2.1.6) steht die Präklusionsvorschrift des § 4a Abs. 6 BauGB-E. Diese sieht vor, dass bestimmte Einwendungen künftig ausgeschlossen sind, wenn sie während der öffentlichen Beteiligung nicht oder nicht rechtzeitig vorgebracht wurden. Mit diesen Einwendungen kann nach der vorgeschlagenen Regelung auch in späteren Rechtsbehelfsverfahren die Unwirksamkeit des Plans nicht geltend gemacht werden. Die Präklusionswirkung beschränkt sich dabei nicht nur auf die Geltendmachung von Einwendungen in Normenkontrollverfahren, sondern erfasst auch die spätere Inzidentkontrolle von Bauleitplänen. Den geplanten Regelungen zur materiellen Präklusion liegt die künftig vorgesehene strenge Unterscheidung zwischen UVP-pflichtigen und lediglich SUP-pflichtigen Bauleitplänen zugrunde; entsprechend sind UVP-pflichtige Vorhaben nach § 2a Abs. 3 BauGB-E von der materiellen Präklusion ausgenommen.

Einige Planspielkommunen bewerten die Änderungen grundsätzlich als verständlich und nachvollziehbar. Ein positiver Effekt könne sich möglicherweise daraus ergeben, dass die Regelung zur materiellen Präklusion und der entsprechende Hinweis in der Bekanntmachung die Öffentlichkeit dazu bewegen, möglichst zügig eine Stellungnahme abzugeben. Gleichzeitig könne die Öffentlichkeit sich dazu berufen fühlen, „sicherheitshalber" umfangreichere Stellungnahmen zu formulieren, was der beabsichtigten Planungsbeschleunigung zuwiderlaufen würde.

2.1.5 Verfahrensfristen und „Verfahrensampel"

Geplante Regelung

§ 4b BauGB – Beschleunigung des Bauleitplanverfahrens

(1) Die Gemeinde kann zur Vorbereitung der Erstellung des Entwurfs des Bauleitplans sowie im Rahmen der Durchführung der Beteiligung nach den §§ 3 bis 4a Künstliche Intelligenz einsetzen.[3]

3 Die Regelung war nicht Bestandteil des Planspiels, da sie erst nachträglich in den Regierungsentwurf eingefügt wurde.

(2) Die Gemeinde kann insbesondere zur Beschleunigung des Bauleitplanverfahrens die Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten nach den §§ 2a bis 4a einem Dritten übertragen. Sie kann einem Dritten auch die Durchführung einer Mediation oder eines anderen Verfahrens der außergerichtlichen Konfliktbeilegung übertragen.

(3) Das Bauleitplanverfahren soll innerhalb von zwei Jahren ab der Einleitung mit der Veröffentlichung des Bauleitplans nach § 6a Absatz 1 Satz 1 oder § 10a Absatz 1 Satz 1 abgeschlossen werden. Zwischen dem Ende der Veröffentlichungsfrist nach § 3 Absatz 1 und der Veröffentlichung des Bauleitplans sollen nicht mehr als zwölf Monate liegen. Die Gemeinde veröffentlicht während des laufenden Bauleitplanverfahrens mindestens die folgenden Informationen zum Verfahrensstand im Internet:

1. das Datum der ortsüblichen Bekanntmachung eines Beschlusses nach § 2 Absatz 1 Satz 2,
2. das Datum der Einleitung sowie des Abschlusses der Beteiligung nach § 3 Absatz 1 und 3 sowie nach § 4 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2,
3. bei Überschreitung der Fristen nach den Sätzen 1 oder 2 die für die Überschreitung maßgeblichen Gründe.

Votum

Die geplanten Änderungen werden als grundsätzlich verständlich und nachvollziehbar bewertet. Die Planspielkommunen verfolgten bereits heute das Ziel, Bauleitplanverfahren möglichst rasch durchzuführen. Dies sei aufgrund zunehmend komplexerer Ausgangssituationen und der Vielzahl materieller Anforderungen an Planverfahren allerdings häufig nicht in der im Gesetzesentwurf vorgesehenen Frist möglich. Zwar handele es sich dabei um eine Soll-Vorschrift, die Kommunen gerieten allerdings unter öffentlichen Rechtfertigungsdruck. Insbesondere die angedachte Veröffentlichungspflicht für Verzögerungsgründe wird kritisch gesehen, da dies einen merklichen Mehraufwand mit sich bringe und zugleich die Ursachen nicht immer transparent genannt werden könnten (z. B. Änderung der politischen Zielstellung). Die Planspielkommunen sehen in der angedachten Regelung lediglich einen Appell, der kaum Beschleunigungswirkung haben werde, da er nicht an den Ursachen für lange Verfahrenszeiten ansetze. Stattdessen erwarten sie einen Mehraufwand, der die personellen Ressourcen zusätzlich binde.

Begründung

Die Planspielkommunen betonen allesamt das Ziel, Bauleitplanverfahren möglichst rasch durchzuführen. Die angedachte Soll-Vorschrift zu Fristen für Bauleitplanverfahren wird ihrer Einschätzung nach hierzu allerdings keinen signifikanten Beitrag leisten. Die vorgeschlagenen Fristen würden aktuell allenfalls bei wenig komplexen Bebauungsplanverfahren eingehalten. Sobald es sich um komplexere Projekte handele, für die bspw. Gutachten einzuholen oder Abstimmungen mit dem Vorhabenträger erforderlich seien, seien zwei Jahre unrealistisch. Eine Frist von einem Jahr ab der Beteiligung sei ebenfalls zu knapp bemessen, da sich gerade hier durch z. B. erneute Beteiligungen längere Bearbeitungszeiten ergeben würden (Dortmund, Gera). Durchschnittliche Zeiträume für Bauleitplanverfahren lägen z. B. in Dortmund bei drei Jahren, in Frankfurt a.M. bei dreieinhalb Jahren und in Cottbus bei zwei-

einhalb Jahren. Lediglich Geeste gibt an, Bauleitplanverfahren in der Regel innerhalb von einem Jahr abschließen zu können. Die vom Begriff „Bauleitplanverfahren“ ebenfalls umfasste Aufstellung oder Änderung von Flächennutzungsplänen sei innerhalb der Frist erst recht nicht möglich. Das gelte jedenfalls dann, wenn diese für das gesamte Gemeindegebiet aufgestellt würden (Cottbus, Gera).

Die Ursachen für längere Verfahren liegen nach Erfahrung der Planspielkommunen meist außerhalb der unmittelbaren Einflusssphäre der Kommune. Genannt werden z. B. Prozesse zur Durchführung erforderlicher Gutachten (Artenschutz, Verkehr, Immissionsschutz etc.), Wechsel des Projektentwicklers und ggf. dessen Entwicklungsziele, verzögerte Zuarbeit externer Planungsbüros, Abstimmungsprozesse bzgl. des städtebaulichen Konzepts oder eines städtebaulichen Vertrags. Gerade beim Artenschutz müssten bspw. Vegetationsperioden oder Nistzeiten berücksichtigt werden, aber auch begrenzte Kapazitäten bei Gutachter- oder Umweltplanungsbüros spielten eine Rolle. Darüber hinaus sei es aus Gründen der Personalkapazität mitunter erforderlich, Planverfahren verwaltungsintern zu priorisieren. Auch sich ändernde politische Zielstellungen könnten Prozesse verlangsamen. Hier sieht die Planspielkommune Gera in der angedachten Neuregelung eine Chance, noch frühzeitiger die Tragfähigkeit von Planungen zu prüfen, politischen Rückhalt für eine stringente Verfahrensführung zu erlangen oder auch Vorhabenträger stärker zu einer beschleunigten Bearbeitung anzuhalten. Zugleich erhöhe sich der öffentliche Erwartungsdruck an die Kommune, und die absehbare Nicht-Einhaltung der Fristen (siehe Begründung weiter oben) berge die Gefahr eines weiteren Vertrauensverlusts in die Leistungsfähigkeit der Kommune.

Insgesamt machen die Planspielkommunen deutlich, dass die Ursachen für längere Verfahrenszeiten mit der angedachten Vorschrift nicht behoben würden und insofern auch nicht mit einer Beschleunigung zu rechnen sei.

Die vorgesehene Veröffentlichung der Verfahrensstände und insbesondere der maßgeblichen Gründe für Verzögerungen werden von den Planspielkommunen ebenfalls kritisch bewertet. Eine möglichst große Transparenz über Verfahrensstände sei grundsätzlich sinnvoll (Gera). Informationen zu Verfahrensständen werden bereits heute von einigen Planspielkommunen im Internet veröffentlicht (Frankfurt a.M., Dortmund, Cottbus). Die Planspielkommunen sehen in Verbindung mit einer Veröffentlichung der Verzögerungsursachen allerdings einen nicht unerheblichen zusätzlichen Arbeitsaufwand für die Verwaltung, was die ohnehin knapp bemessenen Kapazitäten in der Bauleitplanung zusätzlich belaste. Eine regelmäßige Veröffentlichung der Verfahrensstände und Verzögerungsgründe könne darüber hinaus zusätzliche Nachfragen aus dem politischen Raum oder der Presse nach sich ziehen, was wiederum zu einem Mehraufwand führe – insbesondere wenn nun für zahlreiche „Altfälle“[4] (z. B. Aufstellungsbeschlüsse aus der Vergangenheit) oder für strategische Aufstellungsbeschlüsse entsprechende Angaben nachgetragen werden müssten (Frankfurt a.M.). Gera sieht zudem das Risiko, dass die veröffentlichten Gründe als neue rechtliche Angriffsfläche für Bauleitpläne dienen. Zudem verweist die Stadt darauf, dass nicht in allen Fällen

4 Siehe hierzu die Überleitungsvorschrift nach § 239 Abs. 1 BauGB im Regierungsentwurf.

zwingend ein Aufstellungsbeschluss erforderlich sei und insofern keine Veröffentlichung des Datums gemäß § 4b Abs. 3 Ziffer 1 erfolgen könne.

Derzeit werden die Ursachen für Verzögerungen in den Planspielkommunen intern dokumentiert und bei Bedarf bzw. auf Anfrage an die politischen Gremien kommuniziert. Ein öffentliches Interesse an diesen Informationen besteht nach Erfahrung der Planspielkommunen Frankfurt a.M. und Blieskastel nur in wenigen Fällen. Zudem merken die Planspielkommunen Frankfurt a.M., Dortmund und Cottbus an, dass nicht alle Verzögerungsursachen öffentlich benannt werden könnten, sofern die Verfahren nicht gefährdet werden sollen (z. B. Ursachen beim Vorhabenträger oder in der Politik). Gera gibt zu bedenken, dass die Gründe auch komplex und in der Öffentlichkeit schwer kommunizierbar sein können. Daher sei nach Ansicht mancher Planspielkommunen davon auszugehen, dass die Kommunen in solchen Fällen allgemeine Umschreibungen nutzen würden. Schließlich wird von Gera darauf hingewiesen, die angedachte Regelung könne dazu führen, dass Kommunen den Aufstellungsbeschluss möglichst spät im Verfahren fassen und viele Abstimmungen und Vorarbeiten in eine informelle Vorphase ausgelagert werden. Dies schwäche die gewünschte Transparenz in Bauleitplanverfahren.

2.1.6 Umweltprüfung

Geplante Regelung

§ 2a – Begründung zum Bauleitplan; Umweltprüfung

(1) Die Gemeinde hat im Aufstellungsverfahren dem Entwurf des Bauleitplans eine Begründung, *einschließlich des Umweltberichts als gesonderten Teil*, beizufügen. In *der Begründung* ist entsprechend dem Stand des Verfahrens *Folgendes darzulegen:*

1. […]
2. in dem Umweltbericht die aufgrund der Umweltprüfung nach *den Absätzen* 2 *und 3* ermittelten und bewerteten Belange.

(2) In der Umweltprüfung werden in Bezug auf die umweltbezogenen Belange nach § 1 Absatz 6 Satz 3 und § 1a die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen ermittelt und bewertet. Die Gemeinde legt dazu unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Beteiligung nach § 4 Absatz 1 den Untersuchungsrahmen für jeden Bauleitplan fest. Anlage 1 ist anzuwenden. Das Ergebnis der Umweltprüfung ist in der Abwägung nach § 1 Absatz 7 zu berücksichtigen. Liegen Landschaftspläne oder sonstige Pläne nach § 1 Absatz 6 Satz 3 Nr. 4 vor, so sind deren Bestandsaufnahmen und Bewertungen in der Umweltprüfung heranzuziehen.

(3) Bei der Aufstellung der folgenden Bebauungspläne ist bei der Durchführung der Umweltprüfung zusätzlich Anlage 2 anzuwenden:

1. bei Bebauungsplänen, die Planfeststellungsbeschlüsse für Vorhaben ersetzen, für die eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht,
2. bei Bebauungsplänen, durch die die Zulässigkeit von Vorhaben nach Anlage 1 Nr. 18.1. bis 18.9 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung begründet werden soll, es sei denn, im Lan-

desrecht ist gemäß § 50 Absatz 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung Abweichendes geregelt.

(4) Soweit ein Natura 2000-Gebiet im Sinne von § 7 Absatz 1 Nr. 8 des Bundesnaturschutzgesetzes in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen erheblich beeinträchtigt werden kann, ist § 36 Satz 1 und 2 des Bundesnaturschutzgesetzes über die Zulässigkeit und Durchführung von derartigen Eingriffen einschließlich der Einholung der Stellungnahme der Europäischen Kommission anzuwenden.

Anlage 1 – (zu § 2a Absatz 2 und 4c)

1. Festlegung des Untersuchungsrahmens

Für die Umweltprüfung und die Erstellung des Umweltberichts nach § 2a Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 und Absatz 2 legt die Gemeinde unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Beteiligung nach § 4 Absatz 1 wie folgt fest, in welchem Umfang und Detaillierungsgrad die Ermittlung der Belange für die Abwägung erforderlich ist:

a) Der Umweltbericht enthält die Angaben, die unter Berücksichtigung von gegenwärtigem Wissensstand, der Gemeinde bekannten Äußerungen der Öffentlichkeit, allgemein anerkannten Prüfmethoden, Inhalt und Detaillierungsgrad des Bauleitplans sowie dessen Stellung im Entscheidungsprozess mit zumutbarem Aufwand ermittelt werden können.

b) Ist der Bauleitplan Bestandteil eines mehrstufigen Planungs- und Zulassungsprozesses, soll zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen im Bauleitplan bestimmt werden, auf welcher der Stufen dieses Prozesses bestimmte Umweltauswirkungen schwerpunktmäßig geprüft werden sollen.

c) Wurde eine Umweltprüfung für das Plangebiet oder für Teile davon in einem Raum-ordnungs-, Flächennutzungs- oder Bebauungsplanverfahren oder in einem anderen Verfahren durchgeführt, so soll die Umweltprüfung in einem zeitlich nachfolgend oder gleichzeitig durchgeführten Bauleitplanverfahren auf zusätzliche erhebliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen sowie auf erforderliche Aktualisierungen und Vertiefungen beschränkt werden.

d) Vorhandene Umweltgutachten und Umweltdaten, die zum Zeitpunkt des Beschlusses über den Bebauungsplan nicht älter als fünf Jahre sind, sind zu verwenden, es sei denn, es liegen konkrete Anhalts–punkte für eine erhebliche Veränderung der Rahmenbedingungen vor. Ältere Daten können verwendet werden, soweit sie weiterhin aktuell erscheinen oder plausibilisiert wurden.

2. Allgemeine Bestandteile des Umweltberichts

Der Umweltbericht hat nach Maßgabe der Nummer 1 folgende Bestandteile:

a) *eine* Einleitung mit folgenden Angaben:

aa) Kurzdarstellung des Inhalts und der wichtigsten Ziele des Bauleitplans, einschließlich einer Beschreibung der Festsetzun-

gen des Plans mit Angaben über Standorte, Art und Umfang sowie Bedarf an Grund und Boden der geplanten Vorhaben;

bb) Darstellung der *auf Ebene der Europäischen Union sowie* in einschlägigen Fachgesetzen und Fachplänen festgelegten Ziele des Umweltschutzes, die für den Bauleitplan von Bedeutung sind, und der Art, wie diese Ziele und die Umweltbelange bei der Aufstellung des Bauleitplans berücksichtigt wurden;

b) eine Beschreibung und Bewertung der erheblichen Umweltauswirkungen, die in der Umweltprüfung nach § 2 Absatz 4 ermittelt wurden; hierzu gehören folgende Angaben:

aa) eine Bestandsaufnahme der einschlägigen Aspekte des derzeitigen Umweltzustands (Basisszenario), einschließlich der Umweltmerkmale der Gebiete, die voraussichtlich erheblich beeinflusst werden, *sowie* die voraussichtliche Entwicklung des Umweltzustands bei Nichtdurchführung der Planung, soweit diese Entwicklung gegenüber dem Basisszenario mit zumutbarem Aufwand auf der Grundlage der verfügbaren Umweltinformationen und wissenschaftlichen Erkenntnisse abgeschätzt werden kann;

bb) eine Prognose über die Entwicklung des Umweltzustands bei Durchführung der Planung;

cc) eine Beschreibung *und Erläuterung der im Plan enthaltenen Vorkehrungen und* Maßnahmen, mit denen festgestellte erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen vermieden, verhindert, verringert oder, soweit möglich, ausgeglichen werden sollen;

dd) in Betracht kommende anderweitige Planungsmöglichkeiten, wobei die Ziele und der räumliche Geltungsbereich des Bauleitplans zu berücksichtigen sind, *sowie* die Angabe der wesentlichen Gründe für die getroffene Wahl;

ee) eine Beschreibung der erheblichen nachteiligen Auswirkungen nach § 1 Absatz 6 *Satz 3* Nr. 5; zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen können die vorhandenen Ergebnisse anderer rechtlich vorgeschriebener Prüfungen genutzt werden; soweit angemessen, sollte diese Beschreibung Maßnahmen zur Verhinderung oder Verminderung der erheblichen nachteiligen Auswirkungen solcher Ereignisse auf die Umwelt sowie Einzelheiten in Bezug auf die Bereitschafts- und vorgesehenen Bekämpfungsmaßnahmen für derartige Krisenfälle erfassen;

c) zusätzliche Angaben:

aa) eine Beschreibung der wichtigsten Merkmale der verwendeten technischen Verfahren bei der Umweltprüfung sowie Hinweise auf Schwierigkeiten, die bei der Zusammenstellung der Angaben aufgetreten sind, zum Beispiel technische Lücken oder fehlende Kenntnisse,

bb) eine Beschreibung der geplanten Maßnahmen zur Überwachung der erheblichen Auswirkungen der Durchführung des Bauleitplans auf die Umwelt,

cc) eine allgemein verständliche Zusammenfassung der erforderlichen Angaben nach dieser Anlage.

Anlage 2 – (zu § 2a Absatz 3)

In den Fällen des § 2a Absatz 3 gilt für die Umweltprüfung und den Umweltbericht ergänzend zu Anlage 1 Folgendes:

1. *Die Prognose nach Anlage 1 Nr. 2 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb enthält, soweit für die Entscheidung über die Zulässigkeit der geplanten Vorhaben relevant, eine Beschreibung der möglichen erheblichen direkten und etwaigen indirekten, sekundären, kumulativen, grenzüberschreitenden, kurzfristigen, mittelfristigen und langfristigen, ständigen und vorübergehenden sowie positiven und negativen Umweltauswirkungen der geplanten Vorhaben während der Bau- und Betriebsphase infolge*

   a) *des Baus und des Vorhandenseins der geplanten Vorhaben, soweit relevant einschließlich Abrissarbeiten,*
   b) *des Energiebedarfs und Energieverbrauchs sowie der Nutzung von Rohstoffen,*
   c) *der Nutzung natürlicher Ressourcen, insbesondere Fläche, Boden, Wasser, Tiere, Pflanzen und biologische Vielfalt, wobei, soweit möglich, die nachhaltige Verfügbarkeit dieser Ressourcen zu berücksichtigen ist,*
   d) *der Art und Menge an Emissionen von Schadstoffen, Lärm, Erschütterungen, Licht, Wärme und Strahlung sowie der Verursachung von Belästigungen,*
   e) *der Art und Menge der erzeugten Abfälle und ihrer Beseitigung und Verwertung,*
   f) *der Risiken für die menschliche Gesundheit, das kulturelle Erbe oder die Umwelt (zum Beispiel durch Unfälle oder Katastrophen),*
   g) *der Kumulierung mit den Auswirkungen von Vorhaben benachbarter Plangebiete unter Berücksichtigung etwaiger bestehender Umweltprobleme in Bezug auf möglicherweise betroffene Gebiete mit spezieller Umweltrelevanz oder auf die Nutzung von natürlichen Ressourcen,*
   h) *der Auswirkungen der geplanten Vorhaben auf das Klima (zum Beispiel Art und Ausmaß der Treibhausgasemissionen) und der Anfälligkeit der geplanten Vorhaben gegenüber den Folgen des Klimawandels,*
   i) *der eingesetzten Techniken und Stoffe.*

2. *Dem Bericht ist zusätzlich eine Referenzliste der Quellen beizufügen, die für die enthaltenen Beschreibungen und Bewertungen herangezogen wurden.*

Votum

Die geplante Neufassung des § 2a BauGB und der Anlagen 1 und 2, wonach künftig zwischen den Anforderungen der SUP-Richtlinie (Strategische Umweltprüfung, Richtlinie 2001/42/EG) und denen der UVP-Richtlinie (Umweltverträglichkeitsprüfung, Richtlinie 2011/92/EU) unterschieden werden soll, wird von den Planspielstädten als grundsätzlich nachvollziehbar und verständlich bewertet und insgesamt begrüßt.

Vorherrschend werden in der Differenzierung zwischen SUP- und UVP-pflichtigen Bebauungsplänen eine Verfahrensvereinfachung und Beschleunigungspotenzial gesehen. Mit dem Anliegen des Gesetzgebers, eine Umweltverträglichkeitsprüfung künftig nur noch bei planfeststellungsersetzenden Bebauungsplänen und bei ausdrücklich UVP-pflichtigen Vorhaben vorzusehen, würde eine Straffung des Umweltberichts ermöglicht. Insbesondere die Großstädte betonen, die Umweltprüfung bei nicht UVP-pflichtigen Bebauungsplänen dürfte nach der geplanten Gesetzesänderung leichter fallen als bisher, und es könne auf diesem Weg spürbar Zeit eingespart werden. Die zur Vermeidung überobligatorischer Prüfungen in der neuen Anlage 1 statuierte Festlegung des Untersuchungsrahmens durch die Gemeinde wird von den Planspielkommunen grundsätzlich positiv gesehen. Im Detail bestehe hier jedoch noch Klarstellungsbedarf.

Ebenso wird darauf hingewiesen, dass die bezweckte Beschleunigungswirkung in hohem Maße von der tatsächlichen Verwertbarkeit vorhandener Daten abhänge; diese sei wiederum jeweils differenziert zu beurteilen, abhängig vom betroffenen Schutzgut, ggf. vorhandener Veränderungen im Plangebiet sowie der Qualität, Aktualität und Erhebungsmethodik der vorhandenen Datengrundlagen (Gera).

Begründung

Das Ziel einer Vereinfachung der Umweltprüfung durch die deutliche Differenzierung zwischen SUP- und UVP-pflichtigen Bebauungsplänen und die Reduzierung der Anforderungen auf den EU-rechtlich vorgeschriebenen Umfang werden von den Planspielkommunen insgesamt begrüßt und teilweise als überfällig bezeichnet (Dortmund). Dies sei eine wirksame Maßnahme, um Kosten und Zeit zu sparen, insbesondere durch Vermeidung von Untersuchungen, die in der Praxis bisher vielfach nicht zuletzt deshalb regelhaft beauftragt wurden, um eventuelle rechtliche Risiken von vornherein auszuschließen. Demgegenüber könnten künftig einige Prüfungen gänzlich entfallen, bspw. eine Ermittlung der Treibhausgasemissionen und der Art der Abfallentsorgung (Dortmund).

Die Stadt Frankfurt a.M. regt Folgendes an: Da weder in § 2a BauGB noch in den Anlagen 1 und 2 der Unterschied zwischen SUP- und UVP-pflichtigen Plänen näher erläutert werde, wäre es hilfreich, wenn dies zumindest in den Anlagen 1 und 2 erfolgte. Es sollte damit verdeutlicht werden, dass bei dem Regelfall eines Angebotsbebauungsplanes eine strategische Umweltprüfung (SUP) gemäß den Anforderungen und Inhalten der Anlage 1 durchzuführen ist und bei Bebauungsplänen, die ein konkretes Vorhaben im Sinne des § 2a Abs. 3 BauGB-Entwurfs planungsrechtlich vorbereiten, eine inhaltlich vertiefende Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß der Anlage 2 erforderlich ist. Dabei sollte auch auf die Bestimmung des § 50 Abs. 1 UVPG hingewiesen werden, wonach die Umweltprüfung nach den Vorschriften des BauGB durchgeführt wird und deshalb kein separates Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist.

Gera merkt zusätzlich an, dass der vorgeschlagene Regelungsentwurf für SUP-pflichtige Pläne offenlasse, inwieweit baubedingte und betriebsbedingte sowie ggf. kumulative Auswirkungen untersucht werden müssen. BauGB-E Anlage 1 Nr. 2 bb) spricht hier lediglich von einer „Prognose über die Entwicklung des Umweltzustands bei Durchführung der Planung“. Diese

Vorgabe zur Beschreibung bau- und betriebsbedingter Auswirkungen finde sich künftig nur in der Anlage 2 bei den UVP-pflichtigen Plänen. Dies suggeriere, dass bei SUP-pflichtigen Plänen etwa Ausführungen zu den bau- oder betriebsbedingten oder kumulativen Auswirkungen nicht mehr erforderlich sind. Hier stelle sich die Frage, ob das vom Gesetzgeber so gewollt sei.

Die Einschätzungen zur Festlegung des Untersuchungsrahmens durch die Kommunen fallen differenziert aus. Einige verweisen darauf, dass bereits bisher der Untersuchungsrahmen mit den fachlich zuständigen Behörden im Sinne eines Scopingtermins oder im Rahmen der frühzeitigen Trägerbeteiligung abgestimmt werde (Cottbus, Dortmund, Gera). In diesem Zusammenhang wird grundsätzlich die Frage nach der Notwendigkeit eines neuen Verfahrensinstruments aufgeworfen; denn gemäß § 4 Abs. 1 BauGB-E solle im Rahmen der frühzeitigen Trägerbeteiligung der erforderliche Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung ermittelt werden (Frankfurt a.M.). Dortmund hingegen weist darauf hin, dass der entsprechende Scoping-Termin idealerweise bereits vor der Beteiligung nach § 4 Abs. 1 BauGB-E stattfinden sollte. Der Wortlaut des § 2a Abs. 2 S. 2 BauGB-E deute darauf hin, dass die Festlegung des Untersuchungsrahmens vor der Beteiligung nach § 4 Abs. 1 BauGB-E nicht möglich sei. Dortmund wünscht sich daher eine Wahlfreiheit für das Verfahren zur Festlegung des Untersuchungsrahmens.

Die Stadt Gera verweist darauf, dass bestimmte Belange ggf. erst im Laufe des Verfahrens auftauchen würden, so dass der zuvor festgelegte Untersuchungsrahmen u.U. nochmal angepasst werden müsste. Dies sei allerdings eine Frage des Vollzugs und betreffe nicht den vorgeschlagenen Regelungsentwurf. Für einen rechtssicheren Vollzug wäre darüber hinaus eine Dokumentation zur Festlegung des Untersuchungsrahmens wichtig, damit bei einer gerichtlichen Überprüfung des Umweltberichts auch die Vollständigkeit nachgewiesen werden könne. Für den Nachweis der formalen Vollständigkeit im Verfahren wäre es daher sinnvoll, den „Untersuchungsrahmen“ pro Schutzgut „formell“ festzulegen und entsprechend zu begründen. Aus der Dokumentation müsse hervorgehen, welcher Untersuchungsrahmen pro Schutzgut angewendet werden soll, z. B. welche Tierartengruppen kartiert werden sollten. Auch sollte bereits benannt werden, welche Wirkfaktoren pro Schutzgut anzuwenden sind, um ableiten zu können, welche Gutachten erforderlich würden. Insbesondere bei der Einführung eines einstufigen Verfahrens komme diesem Schritt besondere Bedeutung zu.

In eine ähnliche Richtung geht die Einlassung der Stadt Frankfurt a.M. zu diesem Punkt: Eine fachgerechte Festlegung des Untersuchungsrahmens mit den relevanten Behörden und TÖB könne den Aufwand für die Umweltprüfung zwar verringern und somit Zeit und Kosten einsparen. Dies setze allerdings bei allen Beteiligten, insbesondere von der „Planerseite“, ein gewisses Maß an Fachwissen voraus, um abschätzen zu können, welche Schutzgüter von der Planung tatsächlich wesentlich beeinträchtigt werden könnten. Ohne dieses Wissen könne nicht beurteilt werden, ob die seitens der beteiligten Behörden und TÖB geforderten Untersuchungen gerechtfertigt seien. Der neu definierte Prozess zur Festlegung des Untersuchungsrahmens durch die Gemeinde sei deshalb noch kein Garant für eine Begrenzung des Untersuchungsrahmens auf den tatsächlich notwendigen Umfang. Hier müsse also eine entsprechende Verwaltungspraxis erst eingeübt werden.

Auch die Stadt Gera verweist in diesem Sinne darauf, dass für die tatsächliche Verwertbarkeit möglicherweise bereits vorhandener Untersuchungen

die jeweils betroffenen Schutzgüter und eventuelle Veränderungen im Plangebiet und seinem Umfeld in den Blick genommen werden müssten. Ferner müssten eine ausreichende Qualität, Aktualität und Erhebungsmethodik der vorhandenen Datengrundlagen gegeben sein. Nur wenn die benötigten Daten für die Kommunen verfügbar, zugänglich und mit vertretbarem Aufwand aktualisierbar seien, sei eine Beschleunigung realistisch. Anderenfalls bestehe die Gefahr, dass die formale Vereinfachung der Umweltprüfung durch zusätzliche Prüfungen zur Belastbarkeit vorhandener Daten kompensiert werde.

Im Übrigen sei im Hinblick auf die UVP-pflichtigen Bebauungspläne der in Ziffer 18.5 der Anlage 1 zum UVPG verwendete Begriff der „Industriezone" erläuterungsbedürftig. Handelt es sich dabei um eine oder mehrere konkrete Industrieanlagen, so dass ein Vorhabenbezug besteht, oder wird davon auch ein Angebotsbebauungsplan für ein Industriegebiet (§ 9 BauNVO) erfasst? In letzterem Fall habe die planende Kommune in der Regel keine hinreichenden Kenntnisse davon, welche Unternehmen bzw. Industriebetriebe sich dort irgendwann einmal ansiedeln werden. Deshalb könnten im B-Planverfahren viele der in Anlage 2 aufgeführten Prüfaspekte nicht ermittelt werden. Sie blieben dann dem nachfolgenden Genehmigungsverfahren vorbehalten. Insofern bestehe Klärungsbedarf, was unter einer „Industriezone" zu verstehen sei, um in solchen Fällen den Untersuchungsumfang von der dafür ungeeigneten Ebene der Bauleitplanung auf die konkrete Vorhabengenehmigung zu transferieren. In Frankfurt a.M. wird derzeit ein Angebotsbebauungsplan für ein Industriegebiet aufgestellt. In diesem Zusammenhang stelle sich die Frage, ob dieses als „Industriezone" einzustufen sei.

2.1.7 Erhöhung der Schwellenwerte § 13a BauGB

Geplante Regelung

§ 13a – Bebauungspläne der Innenentwicklung

(1) Ein Bebauungsplan für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung (Bebauungsplan der Innenentwicklung) kann im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden. Der Bebauungsplan darf im beschleunigten Verfahren nur aufgestellt werden, wenn in ihm eine zulässige Grundfläche im Sinne des § 19 Absatz 2 der Baunutzungsverordnung oder eine Größe der Grundfläche festgesetzt wird von insgesamt

1. weniger als *30*.000 Quadratmetern, wobei die Grundflächen mehrerer Bebauungspläne, die in einem engen sachlichen, räumlichen und zeitlichen Zusammenhang aufgestellt werden, mitzurechnen sind, oder
2. *30*.000 Quadratmetern bis weniger als *100*.000 Quadratmetern, wenn auf Grund einer überschlägigen Prüfung unter Berücksichtigung der in Anlage 3 dieses Gesetzes genannten Kriterien die Einschätzung erlangt wird, dass der Bebauungsplan voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat, die nach *§ 2a Absatz 2* Satz 4 in der Abwägung zu berücksichtigen wären (Vorprüfung des Einzelfalls); die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereiche durch die Planung berührt werden können, sind an der Vorprüfung des Einzelfalls zu beteiligen.

Wird in einem Bebauungsplan weder eine zulässige Grundfläche noch eine Größe der Grundfläche festgesetzt, ist bei Anwendung des Satzes 2 die Fläche maßgeblich, die bei Durchführung des Bebauungsplans voraussichtlich versiegelt wird. Das beschleunigte Verfahren ist für *Bebauungspläne nach § 2a Absatz 3* ausgeschlossen. Das beschleunigte Verfahren ist auch ausgeschlossen, wenn Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der *Erhaltungsziele oder des Schutzzwecks von Natura 2000-Gebieten im Sinne von* § *7 Absatz* 1 Nr. 8 *des Bundesnaturschutzgesetzes* oder dafür bestehen, dass bei der Planung Pflichten zur Vermeidung oder Begrenzung der Auswirkungen von schweren Unfällen nach § 50 Satz 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes zu beachten sind.

(2) Im beschleunigten Verfahren

1. gelten die Vorschriften des vereinfachten Verfahrens nach § 13 Absatz 2 und 3 Satz 1 entsprechend;
2. kann ein Bebauungsplan, der von Darstellungen des Flächennutzungsplans abweicht, auch aufgestellt werden, bevor der Flächennutzungsplan geändert oder ergänzt ist; die geordnete städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebiets darf nicht beeinträchtigt werden; der Flächennutzungsplan ist im Wege der Berichtigung anzupassen;
3. soll einem Bedarf an Investitionen zur Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen, zur Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum oder zur Verwirklichung von Infrastrukturvorhaben in der Abwägung in angemessener Weise Rechnung getragen werden;
4. gelten in den Fällen des Absatzes 1 Satz 2 Nr. 1 Eingriffe, die auf Grund der Aufstellung des Bebauungsplans zu erwarten sind, als im Sinne des § 1a Absatz 3 Satz 6 vor der planerischen Entscheidung erfolgt oder zulässig.

(3) Bei Aufstellung eines Bebauungsplans im beschleunigten Verfahren ist ortsüblich bekannt zu machen, *dass der Bebauungsplan im beschleunigten Verfahren ohne Durchführung einer Umweltprüfung nach § 2a Absatz 2 und 3 aufgestellt werden soll; in den Fällen des Absatzes 1 Satz 2 Nr. 2 einschließlich der hierfür wesentlichen Gründe. Die Bekanntmachung nach Satz 1 kann mit der ortsüblichen Bekanntmachung nach § 2 Absatz 1 Satz 2 verbunden werden. In den Fällen des Absatzes 1 Satz 2 Nr. 2 erfolgt die Bekanntmachung nach Satz 1 nach Abschluss der Vorprüfung des Einzelfalls.*

(4) Die Absätze 1 bis 3 gelten entsprechend für die Änderung, Ergänzung und Aufhebung eines Bebauungsplans.

Votum

Die geplante Änderung des § 13a BauGB wird im Grundsatz als nachvollziehbar und verständlich eingeschätzt. Überwiegend begrüßen die Planspielkommunen die Erhöhung der Schwellenwerte im beschleunigten Verfahren. Der Anwendungsbereich des beschleunigten Verfahrens würde auf diese Weise erheblich ausgeweitet, da künftig auch größere Vorhaben – im Bereich zwischen 20.000 m² und 30.000 m² sowie bis zu 100.000 m² – grundsätzlich unter die Regelung fallen könnten. Die Verfahrensdauer würde sich durch

den Wegfall des Umweltberichts nicht unerheblich verkürzen und der Aufwand für die Kommunen hiermit reduziert.

Hingewiesen wurde gleichzeitig darauf, dass bei der Bewertung der Frage erhöhter Schwellenwerte die unterschiedlichen Ausgangslagen der Kommunen – zwischen Wachstumsräumen einerseits und Transformations- und Schrumpfungsräumen andererseits – berücksichtigt werden müssten. Demgemäß lägen in Städten mit umfangreichen Brachflächen, Transformationsstandorten und teilweise komplexen Bestandsstrukturen die Hemmnisse häufig nicht primär in den bisherigen Schwellenwerten des § 13a BauGB (Gera).

Des Weiteren verweisen mehrere Städte auf Risiken durch eine unzureichende Berücksichtigung relevanter Umweltauswirkungen. Insbesondere im Bereich über 70.000 m² sei verstärkt damit zu rechnen, dass Umweltbelange, Nutzungskonflikte und Betroffenheiten Dritter an Gewicht gewinnen. Verwiesen wird auch darauf, dass die überschlägige Prüfung der Umweltauswirkungen in diesen Fällen an Bedeutung gewinne.

Begründung

Die Planspielstädte bestätigen, dass mit der Erhöhung der Schwellenwerte in § 13a BauGB-E dem Ziel Rechnung getragen werde, Bauleitplanverfahren zu beschleunigen. In der Begründung der Voten wird im Übrigen sehr differenziert Stellung genommen.

Vielfach wird zu bedenken gegeben, dass die Regelung von Umweltbehörden kritisch gesehen werde (Dortmund) und die Gefahr bestünde, dass Umweltbelange nicht hinreichend geprüft werden, was zu Defiziten in der Berücksichtigung ökologischer Auswirkungen führen könne (Blieskastel, Gera).

In der Sache führe die Schwellenwerterhöhung zu einer Verschiebung der Arbeitsprozesse innerhalb der Verwaltung. Das gelte insbesondere für § 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB-E. Die überschlägige Prüfung der Umweltauswirkungen gewinne erheblich an Bedeutung und werde zum zentralen Anknüpfungspunkt für die rechtliche Absicherung des Verfahrens. Hier steige die Bedeutung einer sorgfältigen, gut dokumentierten Einzelfallprüfung erheblich, um die Rechtssicherheit der Bebauungspläne zu gewährleisten.

Im Übrigen gibt die Stadt Gera zu bedenken, dass auch Maßnahmen der Innenentwicklung grundsätzlich die Umwelt belasten könnten. Dies zeige sich bspw. bei Nachverdichtungen mit hohem Versiegelungsgrad, beim Verlust innerstädtischer Grün- und Ausgleichsflächen, die in der Folge zu Hitzeinseln führen oder die Versickerungsfähigkeit einschränken könnten. In der Folge steige die materielle Abwägungslast, obwohl das Verfahren vereinfacht werde. Insbesondere bei komplexeren Verfahren stünden den Verfahrensvorteilen durch das nun mögliche beschleunigte Verfahren erhöhte rechtliche Risiken gegenüber. Die hierdurch entstehende Unsicherheit könne bei den Gemeinden möglicherweise dazu führen, dass vermehrt doch das Regelverfahren zur Anwendung kommt.

Die Stadt Frankfurt a.M. schätzt das hingegen anders ein. Bei Innenentwicklungen könne durchaus auf eine Pflicht zur Umweltprüfung verzichtet werden. Mit erheblichen Beeinträchtigungen des Naturhaushalts sei hier eigentlich selten zu rechnen. Insbesondere bei Konversionsplanungen könne in Anbetracht der heute üblichen ökologischen Festsetzungen bei Neuplanungen

vielmehr regelmäßig von einer Steigerung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts ausgegangen werden.

Für die Klein- und Mittelstädte (Gera, Cottbus, Blieskastel) entstand im Planspiel der Eindruck, die Anhebung der Schwellenwerte orientiere sich vor allem an den Anforderungen wachsender Ballungsräume mit hoher Flächennachfrage und Verdichtungsdruck. Die bisherigen Werte seien in ihrer Planungspraxis ausreichend gewesen. Hier erfolge die Innenentwicklung nicht primär unter Flächendruck, sondern im Spannungsfeld von Rückbau, Nachnutzung und kleinteiliger Aktivierung (Gera). Großflächige Innenentwicklungen seien eher die Ausnahme als die Regel. Die pauschale Anhebung der Schwellenwerte führe daher zu einer strukturellen Überdehnung des Instruments § 13a BauGB in Raumtypen, für die diese Erweiterung nicht erforderlich sei.

2.1.8 Aufwertung des Flächennutzungsplans

Geplante Regelung

§ 5 – Inhalt des Flächennutzungsplans

(1) Im Flächennutzungsplan *stellt* die *Gemeinde die* sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen *dar*. *Die Aufstellung sachlicher oder räumlicher Teilflächennutzungspläne ist zulässig*.

[...]

(5) *Für Vorhaben, die weder Nutzungen dienen, die üblicherweise nur innerhalb der Siedlungsbereiche ausgeübt werden noch nach § 35 Absatz 1 zulässig sind, kann die Gemeinde im Außenbereich Sonderbauflächen darstellen, in denen Darstellungen zur Art der baulichen Nutzung die Wirkungen nach § 35 Absatz 1a zukommen. Für die Zwecke des § 35 Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 können ergänzende Darstellungen, insbesondere zum Maß der baulichen Nutzung und zu den überbaubaren Grundstücksflächen, getroffen werden. Vorhaben im Sinne des Satzes 1 sind insbesondere Transformationsvorhaben im Bereich der erneuerbaren Energien und der Elektromobilität sowie Rechenzentren. Satz 1 gilt nicht für bauliche Anlagen zur Tierhaltung.*

§ 35 – Bauen im Außenbereich

[...]

(1a) Ein Vorhaben ist im Außenbereich auch zulässig, wenn es den Darstellungen des Flächennutzungsplans nach § 5 Absatz 5 Satz 1 entspricht, öffentliche Belange nicht entgegenstehen und die ausreichende Erschließung gesichert ist. Die Zulässigkeit von Vorhaben nach Absatz 1 bleibt unberührt.

Votum

Zu der durch § 5 Abs. 5 und § 35 Abs. 1a neu eröffneten Möglichkeit, durch Flächennutzungsplan Vorhaben im Außenbereich privilegieren zu können,

bestehen unterschiedliche Einschätzungen. Einerseits werden mögliche Beschleunigungseffekte durch den Verzicht auf ein weiteres Bebauungsplanverfahren für Vorhaben nach § 5 Abs. 5 BauGB-E ausdrücklich begrüßt (Dortmund, Gera, Blieskastel, Geeste).

Zugleich wird die geplante Regelung insbesondere mit Blick auf das Ziel einer gesamtstädtischen Steuerung des FNP zum Teil kritisch gesehen. Zu bedenken gegeben wird angesichts des Regelungsvorschlags, dass neben dem möglichen Beschleunigungseffekt ein echter Systemwechsel zu gewärtigen sei – von einem rein vorbereitenden Flächennutzungsplan hin zu einem Planungsinstrument mit privilegierungsähnlicher und faktisch baurechtsnaher Wirkung (Gera).

Die Stadt Frankfurt a.M. weist darauf hin, dass für Kommunen als Teil eines regionalen Flächennutzungsplans mit dem Regelungsentwurf ein Verlust an kommunaler Planungshoheit für die Planung von Energieinfrastrukturen einhergehe.

Begründung

Insgesamt werden die vorgeschlagenen Änderungen seitens der Planspielkommunen für nachvollziehbar und verständlich gehalten. Der Entfall von Bebauungsplanverfahren könne zu einer Beschleunigung von Bauvorhaben im Außenbereich führen und die Kommunalverwaltungen dadurch entlasten. Dies wird ausdrücklich begrüßt. Der Regelungsvorschlag trage zudem zur Stärkung der kommunalen Steuerung im Außenbereich – insbesondere bei Vorhaben der Energieinfrastruktur – bei (Dortmund, Gera, Blieskastel, Geeste).

Die Aufhebung des Grundsatzes, dass der FNP für das gesamte Gemeindegebiet aufgestellt wird, führe nach Auffassung der Stadt Gera zu einem Systembruch, da kein gesamtstädtisches, rechtsverbindliches Planungskonzept mehr vorliegen müsse. Dadurch bestehe die Gefahr einer Zerstückelung von Planwerken mit der Folge, dass übergeordnete Zusammenhänge schwerer erkennbar würden und die Planung insgesamt an Übersichtlichkeit verliere. Dadurch bestehe das Risiko, dass Wechselwirkungen und kumulative Effekte nicht ausreichend berücksichtigt werden und die Nachvollziehbarkeit der planerischen Gesamtkonzeption beeinträchtigt wird. Mehrere sachliche und/oder räumliche Teil-Flächennutzungspläne erschwerten die Steuerungswirkung und Übersichtlichkeit sowie die Abwägung unterschiedlicher Betrachtungsräume zueinander (Gera, Blieskastel). Aus Sicht der Stadt Cottbus bleibt offen, wie mit dem regulären Flächennutzungsplan nach der Erstellung eines Teilflächennutzungsplans umzugehen sei.

Die Stadt Gera verweist darauf, dass neben dem möglichen Beschleunigungseffekt mit der vorgeschlagenen Neuregelung ein grundlegendes Spannungsverhältnis innerhalb des Systems der Bauleitplanung entstünde, d.h. ein echter Systemwechsel von einem rein vorbereitenden Flächennutzungsplan hin zu einem Planungsinstrument mit privilegierungsähnlicher und faktisch baurechtsnaher Wirkung. Diese Wirkung werde dadurch verstärkt, dass im Flächennutzungsplan nicht nur die Art, sondern auch das Maß der baulichen Nutzung näher bestimmt und diese Darstellungen zu verbindlichen Voraussetzungen der späteren Vorhabenzulassung werden könnten. Der Regierungsentwurf hat bei der Konkretisierung der Darstellungstiefe nach Auffassung einiger Planspielkommunen an Qualität gewonnen (Gera,

Dortmund). Die Anwendungspraxis könne so ein Mindestmaß an Steuerung auf Ebene des FNP vorgeben, ohne dass faktisch ein Bebauungsplan auf Ebene des FNP entstehe. Beschleunigend wirke die Regelung insofern, als die Aufstellung eines zusätzlichen Bebauungsplans infolge der Privilegierung durch den FNP entfalle. Die Stadt Dortmund betont jedoch, dass die Anwendung der Vorschrift noch zeigen müsse, was im Flächennutzungsplanverfahren letztlich abgearbeitet werden könne und was anschließend noch auf Baugenehmigungsebene zu erledigen sei.

Schließlich wird im Zusammenhang mit der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung von der Stadt Gera Folgendes angeführt: Die Eingriffsregelung nach dem BNatSchG bleibe auch bei Anwendung des § 35 Abs. 1a BauGB-E grundsätzlich auf die Ebene der Vorhabenzulassung verlagert. Aus kommunaler Sicht sei es gleichwohl erforderlich, die mit den Darstellungen verbundenen Eingriffe bereits im Rahmen der Flächennutzungsplanung zumindest überschlägig zu bewerten und geeignete Ausgleichsstrategien vorzudenken. Andernfalls bestehe das Risiko, dass Vorhaben trotz entsprechender Darstellung im Flächennutzungsplan aufgrund nicht lösbarer naturschutzrechtlicher Konflikte im Genehmigungsverfahren scheiterten. Die geplante Regelung könne insoweit ein Spannungsverhältnis zwischen reduzierter Planungstiefe und der Notwendigkeit einer ausreichenden Berücksichtigung naturschutzrechtlicher Belange erzeugen, das in der praktischen Anwendung zu Unsicherheiten führen könne.

Die Stadt Frankfurt a.M. verweist schließlich auf die besondere Situation, dass für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main nach § 2 Abs. 1 des Hessischen Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main vom 8. März 2011 (GVBl. I S. 153), geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2011 (GVBl. I S. 786), der Regionalplan der Planungsregion Südhessen zugleich die Funktion eines gemeinsamen Flächennutzungsplans nach § 204 des Baugesetzbuchs (BauGB) übernimmt. Der Regionale Flächennutzungsplan enthält im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main neben den regionalplanerischen Festlegungen nach § 5 Abs. 4 Hessisches Landesplanungsgesetz (HLPG) zugleich die flächennutzungsplanbezogenen Darstellungen nach § 5 des Baugesetzbuchs. Die Festlegungen nach § 5 Abs. 4, HLPG die zugleich Darstellungen nach § 5 des BauGB sind, bedürfen übereinstimmender Beschlüsse der Regionalversammlung Südhessen und der Verbandskammer des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain (RVFRM). Die vorgesehene Neuregelung würde für die Stadt Frankfurt a.M. als eine von 80 verbandsangehörigen Gemeinden des RVFRM bedeuten, dass Standortentscheidungen für Vorhaben mit unmittelbarer genehmigungsrechtlicher Konsequenz ihrer verbliebenen direkten kommunalen Planungshoheit entzogen würden und letztlich Standorte im Stadtgebiet auch gegen den Willen der Stadt durch eine Mehrheit regionaler Gremien durchgesetzt werden könnten. Vor diesem Hintergrund sollten Sonderreglungen im Hinblick auf die spezifische Situation in den Fällen von § 203 ff. BauGB erwogen werden, um verbindliche Planungsentscheidungen nicht von der Kommune auf Planungsverbände und regionale Planungsträger zu verlagern.

2.1.9 Festsetzungen zu Schutzräumen und zur Gassicherung

Geplante Regelung

§ 9 – Inhalt des Bebauungsplans

(1) Im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden:

[...]

5. die Flächen für den Gemeinbedarf, *für Schutzräume* sowie für Sport- und Spielanlagen;

[...]

24. die von der Bebauung freizuhaltenden Schutzflächen und ihre Nutzung, die Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstigen Gefahren im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sowie die zum Schutz vor solchen Einwirkungen oder zur Vermeidung oder Minderung solcher Einwirkungen zu treffenden baulichen und sonstigen technischen Vorkehrungen, einschließlich von Maßnahmen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche, wobei die Vorgaben des Immissionsschutzrechts und Festsetzungen nach § 9 Absatz 1 Nr. 23 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa unberührt bleiben *sowie Maßnahmen zur Gassicherung*;

Votum

Die geplanten Änderungen werden von den Planspielkommunen als grundsätzlich verständlich und nachvollziehbar bewertet, allerdings sind sie von den Regelungen derzeit nicht betroffen bzw. haben damit keine praktische Erfahrung.

Begründung

Die vom Bundesrat eingebrachten Regelungen zur Gassicherung sind in keiner der Planspielkommunen erforderlich. Cottbus regt an, diesen Aspekt in den Landesbauordnungen der betreffenden Länder zu regeln. Schutzräume könnten heute bereits als Nebenanlagen in Baugebieten zugelassen werden, was nach Ansicht der Planspielkommune Cottbus ausreichend ist. Für Dortmund ist für unterirdische Schutzräume eine multifunktionale Festsetzung für Flächen denkbar. Frankfurt a.M. weist darauf hin, dass ihre Erfahrung mit Schutzräumen zum Schutz vor toxischen Gasen im Havariefall zeigen, dass einzelne dezentrale Schutzräume aus organisatorischen und technischen Gründen eher nicht geeignet sind, den erforderlichen Schutz der Bevölkerung zu bewerkstelligen. Wie sich dies bei Schutzräumen zum Schutz während militärischer Krisen verhält, sei nicht einzuschätzen. Ggf. könnten aber Schutzräume in Gebäuden (z. B. massive Treppenhäuser) zielführender sein. Dies sei in den Landesbauordnungen zu regeln. Einer Festsetzungsmöglichkeit im Bebauungsplan stehen die Planspielkommunen aber grundsätzlich nicht kritisch gegenüber.

2.2 Ersatzgeld bei Eingriffsausgleich

Geplante Regelung

§ 1a BauGB – Ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz

(3) Die Vermeidung und der Ausgleich voraussichtlich erheblicher Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes sowie der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts in seinen in § 1 Absatz 6 Satz 3 Nr. 1 bezeichneten Bestandteilen sind in der Abwägung nach § 1 Absatz 7 zu berücksichtigen. Der Ausgleich erfolgt durch geeignete Darstellungen und Festsetzungen nach den §§ 5 und 9 als Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich. Soweit dies mit einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung und den Zielen der Raumordnung sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege vereinbar ist, können die Darstellungen und Festsetzungen auch an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs erfolgen. Anstelle von Darstellungen und Festsetzungen können auch vertragliche Vereinbarungen nach § 11 oder sonstige geeignete Maßnahmen zum Aus gleich auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen getroffen oder vorgesehen werden. § 15 Absatz 3 des Bundesnaturschutzgesetzes gilt entsprechend. *Soweit ein Ausgleich nicht möglich ist, ist nach Aufstellung des Bebauungsplans Ersatz in Geld nach Maßgabe des § 135d zu leisten.* Ein Ausgleich *oder ein Ersatzgeld* ist nicht erforderlich, soweit die Eingriffe bereits vor der planerischen Entscheidung erfolgt sind oder zulässig waren.

§ 9 BauGB – Inhalt des Bebauungsplans

(1a) Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich im Sinne des § 1a Absatz 3 können auf den Grundstücken, auf denen Ein griffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind, oder an anderer Stelle sowohl im sonstigen Geltungsbereich des Bebauungsplans als auch in einem anderen Be bauungsplan festgesetzt werden. Die Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich an anderer Stelle können den Grundstücken, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, ganz oder teilweise zugeordnet werden; dies gilt auch für Maßnahmen auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen. *Ist gemäß § 1a Absatz 3 Satz 6 für einen auf einem Grundstück zu erwartenden Ein griff ein Ersatzgeld zu leisten, so ist diesem Grundstück die Pflicht zur Zahlung eines Ersatzgeldes nach § 1a Absatz 3 Satz 6 in Verbindung mit § 135d zuzuordnen.*

§ 135d BauGB – Ersatzgeld

(1) Das Ersatzgeld nach § 1a Absatz 3 Satz 6 wird durch die Gemeinde vom Vorhabenträger oder vom Eigentümer erhoben. Der Betrag ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück. § 135a Absatz 4 gilt entsprechend.

(2) Die Höhe des Ersatzgeldes bemisst sich entsprechend § 135a Absatz 3 Satz 2 und 3 nach den durchschnittlichen Kosten der nicht möglichen Ausgleichsmaßnahmen, ein schließlich der Bereitstellung hierfür erforderlicher Flächen und Pflegemaßnahmen. Soweit Kosten für Ausgleichsmaß nahmen nicht feststellbar sind, bemisst sich die Höhe des Ersatzgeldes nach Dauer und Schwere der voraussichtlichen Beein-

trächtigung. Für die Verteilung auf die zugeordneten Grundstücke gilt § 135b, auch in Verbindung mit einer Satzung nach Absatz 5, entsprechend.

(3) Die Pflicht zur Zahlung eines Ersatzgeldes entsteht, sobald die Grundstücke, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, baulich oder gewerblich genutzt werden dürfen.

(4) Das Ersatzgeld ist zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege möglichst in dem betroffenen Naturraum zu verwenden, für die nicht bereits nach anderen Vorschriften eine rechtliche Verpflichtung besteht.

(5) Die Gemeinde kann Einzelheiten entsprechend § 135c Nr. 2 bis 6 durch Satzung regeln.

(6) Das Ersatzgeld ist bis zum Ablauf des fünften auf die Vereinnahmung folgenden Kalenderjahres zu verwenden. Nicht rechtzeitig verausgabte Mittel fließen dem jeweiligen Land zu; die Zweckbindung nach Absatz 4 besteht fort.

Votum

Die Planspielkommunen beurteilen die Einführung der Ersatzgeldregelung nach § 135d BauGB überwiegend als nachvollziehbar und verständlich. Positiv bewertet wird die geplante Ersatzgeldregelung wegen der größeren Flexibilität bei der Auswahl und Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen sowie möglicher Verfahrensvereinfachungen (Blieskastel, Dortmund, Gera; eingeschränkt auch Frankfurt a.M.).

Gleichwohl sehen alle Planspielkommunen Klärungsbedarf hinsichtlich der praktischen Ausgestaltung. Es wird darauf hingewiesen, dass die mit der Neuregelung verbundenen Vorteile nur dann zum Tragen kommen könnten, wenn die Regelungen noch weiter konkretisiert und praktikabel ausgestaltet würden. Angesprochen werden insbesondere die Voraussetzungen für die Erhebung von Ersatzgeld, der gesetzliche Vorrang des Realausgleichs, der Zeitpunkt der Zahlungspflicht sowie Fragen zur Berechnung und Verwendung der vereinnahmten Mittel.

Begründung

Allgemeines

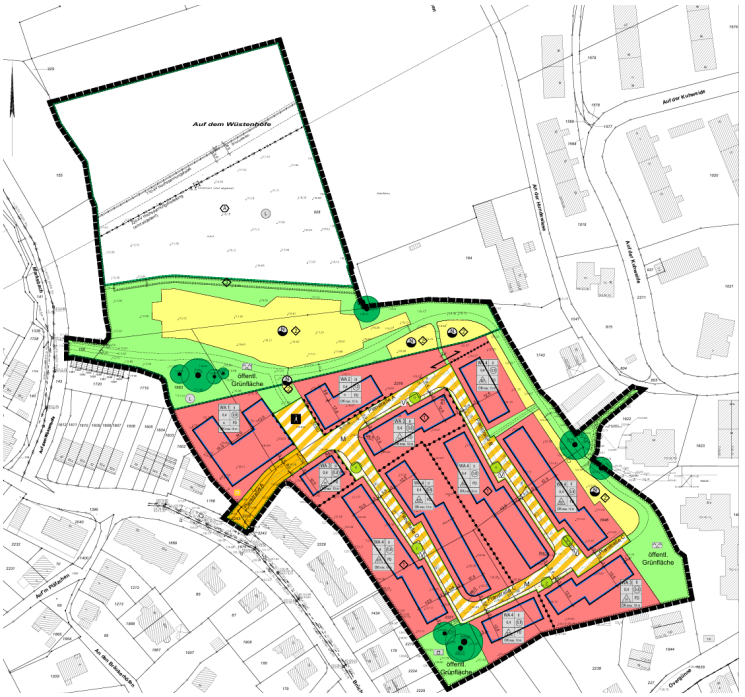
Im Moment bleibt für die Kommunen unklar (Dortmund, Gera), unter welchen Voraussetzungen ein Ausgleich als „nicht möglich“ gilt, wer darüber entscheidet und anhand welcher Kriterien dies zu beurteilen ist (z. B. fehlende Flächenverfügbarkeit, Unverhältnismäßigkeit der Kosten oder tatsächliche Umsetzbarkeit). Ohne eine diesbezügliche Klarstellung wird befürchtet, dass das Ersatzgeld zum Regelfall werden könnte und konkrete Ausgleichsmaßnahmen durch Bauherren ausbleiben (Dortmund). Das Fallbeispiel „Hö 215 – Auf dem Wüstenhof, Fall zum Ersatzgeld“ veranschaulicht die Problematik. Auf Grundlage der derzeitigen Rechtslage konnte dem Investor abverlangt werden, eine Fläche für Ausgleich und Ersatz zu finden. Er konnte sich für entsprechende Flächen eine Kaufoption sichern, die im räumlichen Zusammenhang mit dem Plangebiet stehen (nördlich des Plangebiets). Ebenso übernahm der Investor

die Suche nach einem Pächter. Hätte die Gemeinde dem Bauherren ermöglicht, eine Ersatzgeldzahlung zu leisten, hätte dieser die Möglichkeit voraussichtlich wahrgenommen. Mit der Zahlung wäre die Zuständigkeit für Ausgleich und Ersatz an die Kommune und ggf. das Land übergegangen, was zu Mehrarbeit in der Verwaltung geführt hätte. Zudem hätte der klimatische und ökologische Mehrwert in direkter räumlicher Nähe zum Plangebiet ggf. nicht gewährleistet werden können.

Fallbeispiel 2:
Bebauungsplan Hö 215,
Stadt Dortmund

Dortmund § 135d BauGB
Bebauungsplan Hö 215 – Auf dem Wüstenhof
Kurzdarstellung des Planinhaltes/Grundinformationen Im Ortsteil Benninghofen soll im rückwärtigen Bereich zwischen Brücherhofstraße, Overgünne und An der Hundewiese ein neues Wohnquartier mit etwa 65–70 Wohneinheiten entstehen. Gegenwärtig wird der Bereich sowohl landwirtschaftlich als auch gärtnerisch genutzt. Der südliche Bereich des Areals „Auf dem Wüstenhof" eignet sich insbesondere aufgrund seiner Größe von insgesamt ca. 5 ha und seiner Lage innerhalb eines Wohnsiedlungsbereichs gut für eine wohnbauliche Erweiterung.
Beschreibung des Problems Der Eingriff in Natur und Landschaft wird gemäß § 1a BauGB i. V. m. § 15 BNatSchG im nördlichen Planbereich ausgeglichen. Die hierzu erfolgende Umwandlung einer konventionell bewirtschafteten Ackerfläche in Extensivgrünland (14.412 m²) ist für die herangezogene Eingriffs-Ausgleichs-Bilanzierung ausreichend. Die Umwandlung und dauernde Pflege in Extensivgrünland sollte über städtebauliche Verträge geregelt werden. Hier stellte sich das Problem, wie man mit dem Fall umgeht, dass sich kein landwirtschaftlicher Pächter findet, der entsprechende Maßnahmen umsetzt über die Dauer der Ausgleichmaßnahme bzw. dieser später ausscheidet.
Lösungsansatz nach geltendem Recht Der Investor hat sich als Kaufoption zusammen mit dem Baugebiet einen Bereich südlich extra als potenzielle Ausgleichsfläche gesichert. Ausgleichmaßnahmen wurden projektspezifisch – zugeschnitten auf die Eingriffsart und die potenzielle Nutzung der Ausgleichsfläche – vom Investor innerhalb des Umweltberichts erarbeitet. Der dauerhafte Flächenbesitz des Investors war von diesem nicht angestrebt. Dieser musste sich um einen Dritten bemühen, der die Ausgleichfläche nach dem Projekt übernimmt. Eine Bebauung der südlichen Fläche wäre aufgrund des dortigen Landschaftsschutzgebietes vermutlich nicht möglich gewesen.
Lösungsansatz nach neuem Recht Aus dem oben geschilderten Sachverhalt ergeben sich für die künftige Rechtslage noch folgende offene Fragen: • Wann ist ein Ausgleich nach dem neuen Gesetz „nicht möglich" (Reicht hierfür schon eine fehlende Flächenverfügbarkeit aus oder etwa „unzumutbare" Kosten für den Investor?) • Welche Bemühungen muss ein Investor unternehmen, um Ausgleichsflächen zu suchen, bevor ein Ersatzgeld in Betracht kommt? Mögliche Folgen der Zahlung eines Ersatzgeldes wären hier, dass ein eingriffsnaher Ausgleich entfallen wäre und damit die Entlastung des Naturhaushalts direkt in der Umgebung. Damit würden auch positive multifunktionale Vor-Ort-Effekte wie erhöhte Naherholungsqualität oder positiver Klimaeinfluss entfallen. Das Ersatzgeld wäre bei Baubeginn an die Kommune gezahlt worden. Diese hätte nun einen potenziellen Flächenkauf organisieren, Planung anstoßen sowie Ausschreibung und Herrichtung organisieren müssen. Es ist nicht sicher, ob das innerhalb der vorgeschlagenen fünf Jahre umsetzbar gewesen wäre. Es bestünde die Gefahr, dass das Ersatzgeld dann an das Land geflossen wäre.

Auszug
Bebauungsplan Hö 215,
Stadt Dortmund



Quelle: Stadt Dortmund

Es wird auch die Gefahr gesehen, dass der räumliche Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich verloren gehen könnte (Blieskastel, Frankfurt a.M., Gera). Kritisch gesehen wird zudem, dass die praktische Umsetzung der Ausgleichsmaßnahmen künftig stärker bei den Gemeinden liegt. Damit verbunden seien zusätzlicher Verwaltungsaufwand, ein höherer Personalbedarf sowie neue organisatorische Aufgaben (Cottbus, Dortmund, Gera).

In der Praxis wird Ausgleich und Ersatz in der Regel zum Gegenstand von Städtebaulichen Verträgen gemacht (Dortmund, Frankfurt a.M., Geeste, Gera). Es erscheint den Planspielkommunen naheliegend, dass die tatsächliche Erhebung des Ersatzgeldes schließlich durch die Bauaufsicht erfolgen sollte, sofern im B-Plan entsprechende Auflagen festgesetzt wurden. Um die neuen Vorschriften anwenden zu können, ist es aus Sicht der Planspielkommunen in jedem Fall erforderlich, dass kommunale Satzungen, bestehende Kostenerstattungsregelungen und diesbezügliche Verwaltungsverfahren in Teilen angepasst werden. Eine Planspielkommune (Dortmund) erwartet, dass diesbezüglich Mustersatzungen der kommunalen Spitzenverbände entwickelt werden.

Des Weiteren bestehen offene Fragen zur praktischen Abwicklung, insbesondere zur Bestimmung des Zahlungspflichtigen bei Eigentümerwechseln (Dortmund).

Höhe des Ersatzgeldes

Bezüglich der Höhe des Ersatzgeldes nach § 135d Abs. 2 BauGB werden vereinzelte Fragen aufgeworfen, etwa wie Kosten zu ermitteln sind, wenn konkrete Ausgleichsmaßnahmen noch nicht feststehen (Cottbus, Dortmund, Frankfurt a.M., Gera). Diskutiert werden fiktive Maßnahmen oder Kostenschätzungen als mögliche Lösung (Cottbus, Frankfurt a.M., Gera). Die Kommunen betonen jedoch, dass die Kosten von den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten abhingen (Grundstückspreise, Biotoptyp, Pflegeaufwand), sodass pauschale Ansätze problematisch erscheinen (Dortmund, Frankfurt a.M.). Hier bedürfe es für den Vollzug der Vorschrift womöglich einer Orientierungshilfe oder eines Leitfadens (Dortmund, Frankfurt a.M., Gera). Nur die kleineren Planspielkommunen sehen aufgrund vorhandener Erfahrungswerte keine wesentlichen Anwendungsprobleme (Blieskastel, Geeste).

Mit Blick auf den Vollzug müsste aus Sicht einiger Planspielkommunen noch geklärt werden, welche Kosten in die Berechnung einfließen dürfen. Die Kosten für den Ausgleich hängen aus Sicht der Stadt Dortmund von variierenden Faktoren ab: z. B. Herstellungskosten, Grunderwerb, Wertigkeit des Ausgangsbiotops, Pflegekosten und -dauer. Die Praxis würde sich hierbei voraussichtlich an § 15 Abs. 6 BNatSchG orientieren. Daher wird angeregt, hier auch Personal- und sonstigen Verwaltungskosten (wie in § 15 Abs. 6 BNatSchG) einzubeziehen. Aufgrund der momentan noch unklaren Einzelheiten des Ersatzgeldes befürchten einige Planspielkommunen Streitigkeiten zwischen Gemeinden, Investoren und Naturschutzbehörden, was das Ziel einer Planungsbeschleunigung gefährden könnte (u.a. Gera, Frankfurt a.M.).

Zweckbindung, Frist und Weiterleitung

Die Kommunen halten die zweckgebundene Verwendung des Ersatzgeldes grundsätzlich für sinnvoll, sehen die vorgeschlagenen Fristen und die prakti-

sche Umsetzung jedoch kritisch. Als Gründe werden insbesondere langwierige Planungs- und Vergabeverfahren, begrenzte Flächenverfügbarkeit, Grunderwerb, Vegetations-, Brut- und Pflanzzeiten sowie lange Herstellungs-, Fertigstellungs- und Entwicklungspflege genannt. Die noch im Referentenentwurf vorgesehene Verausgabungsfrist von zwei Jahren wurde von den Planspielkommunen als zu kurz angesehen. Daher wird die Verlängerung der Frist auf fünf Jahre überwiegend begrüßt. Vereinzelt wird auch eine längere Frist von bis zu zehn Jahren gefordert (Frankfurt a.M., Blieskastel). Bei einer Verlängerung über die fünf Jahre hinaus sehen mehrere Planspielkommunen den zusätzlichen Vorteil, Ersatzgelder über mehrere Jahre ansparen zu können. Dadurch könnten größere, zusammenhängende und naturschutzfachlich wirksamere Maßnahmen umgesetzt werden (Blieskastel, Frankfurt a.M.). Gera regt in diesem Zusammenhang an, Ersatzgelder in kommunalen Fonds zu bündeln, um größere und naturschutzfachlich sinnvollere Maßnahmen finanzieren zu können.

An der vorgesehenen Weiterleitung nicht verausgabter Mittel an das Land bestehen ebenfalls Zweifel. Insbesondere wird gefragt, nach welchen Kriterien das Land die Mittel verwenden wird, ob der Ausgleich noch im Naturraum des Eingriffs erfolgt und ob die Länder über ausreichende Flächen und personelle Kapazitäten verfügen (Dortmund, Frankfurt a.M.).

Schließlich wird auch darauf hingewiesen, dass die Schwierigkeiten, geeignete Ausgleichsmaßnahmen umzusetzen, durch die Neuregelung nicht gelöst, sondern lediglich von den Vorhabenträgern auf die Kommunen bzw. später auf die Länder verlagert würden (Cottbus, Dortmund).

2.3 Wiederherstellungssatzung

Geplante Regelung

Hinweis: Der Referentenentwurf vom 01.04.2026 hatte neben der vorgeschlagenen Wiederherstellungssatzung zusätzlich noch eine Regelung für die Zahlung eines Wiederherstellungsbeitrages bei bestimmten Eingriffen in die Natur vorgesehen (vgl. § 135f BauGB). Diese Regelung wurde im Regierungsentwurf gestrichen und sollte im Planspiel nicht weiter geprüft werden.

§ 135e BauGB – Wiederherstellungssatzung

(1) Die Gemeinde kann für städtische Ökosystemgebiete im Sinne des Artikels 8 der Verordnung (EU) 2024/1991 oder für Teile davon in einer Satzung ergänzende Vorgaben für die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke treffen, um Grünflächen und Baumüberschirmung zu sichern oder ihren Anteil an der Fläche des städtischen Ökosystemgebiets zu vergrößern.

(2) In der Satzung kann die Gemeinde insbesondere

1. Anforderungen an die Gestaltung und Bepflanzung der Grundstücksfreiflächen sowie an die Begrünung baulicher Anlagen stellen,
2. Festsetzungen nach § 9 Absatz 1 Nr. 15, Nr. 18 Buchstabe b, Nr. 20 und 25 treffen oder
3. Grundlagen für die Ausgestaltung eines gemeindeübergreifenden Ausgleichs für die auf die nationale Gesamtfläche bezogenen Vor-

gaben des Artikels 8 Absatz 1 und 2 der Verordnung (EU) 2024/1991 festlegen.

4. *Auf die Festsetzungen sind die §§ 175 und 176 bis 179 entsprechend anzuwenden.*

(3) Bei der Aufstellung der Satzung sind die Vorschriften über die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung nach § 13 Absatz 2 entsprechend anzuwenden.

(4) Soweit Beschränkungen des Eigentums, die sich auf Grund von Vorschriften der Satzung ergeben, im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen, soll die Gemeinde den Eigentümer und Nutzungsberechtigten von der Einhaltung der Vorgaben der Satzung befreien.

Votum

Die Mehrheit der Planspielkommunen bewertet die Einführung einer Wiederherstellungssatzung grundsätzlich als nachvollziehbar und verständlich. Die Kommunen erkennen das Potenzial zur Stärkung des innerstädtischen Grüns und damit der Abmilderung von Hitzebelastung und Überflutungsrisiken und begrüßen, dass eine Wiederherstellungssatzung die ökologische Wertigkeit von Grünflächen sowie der Baumüberschirmung anerkennt (Blieskastel, Dortmund, Geeste, Gera). Geeste hält eine solche Satzung generell für sinnvoll, unabhängig vom Geltungsbereich der EU-Wiederherstellungsverordnung.

Gleichzeitig besteht jedoch bei einigen Planspielkommunen die Einschätzung, dass die Regelung verfrüht eingeführt wird, da wesentliche Grundlagen auf Bundesebene – insbesondere der nationale Wiederherstellungsplan sowie Ausführungsvorschriften und Zuständigkeitsregelungen – noch fehlten (Cottbus, Frankfurt a.M., Gera). Für die Kommunen gingen damit erhebliche Rechts- und Vollzugsunsicherheiten einher. Im Einzelnen geben die Planspielkommunen Hinweise für eine präzisere Fassung der Begriffe und Zuständigkeiten.

Die meisten Planspielkommunen sprechen sich dafür aus, die Neuregelung auf das gesamte Gemeindegebiet zu beziehen (Blieskastel, Dortmund, Frankfurt a.M., Geeste, Gera). Teilweise wird jedoch auch eine Beschränkung auf einzelne Teile des Gemeindegebietes für sinnvoll erachtet, insbesondere in Gebieten mit besonderem Handlungsbedarf aufgrund von klimatischer Belastung durch stark versiegelte Flächen (Blieskastel).

Die Planspielkommunen weisen darauf hin, dass die Überwachung der Einhaltung der Vorgaben einen Vollzugsaufwand erfordern würde, der mit den aktuellen Kapazitäten der Gemeinden vielerorts nicht bewältigt werden könne (Blieskastel, Frankfurt a.M., Gera).

Begründung

Der Wiederherstellungsplan des Bundes ist bislang nur im Entwurf bekannt. Entsprechend erscheint der Zeitpunkt der Einführung der Regelung im BauGB als zu früh bzw. erschwert zum Zeitpunkt der Durchführung des Planspiels eine fundierte Bewertung (Cottbus, Frankfurt a.M.). Zudem bestehen Fragen zur Definition zentraler Begriffe, denn die in der der Wiederherstellungsverordnung (W-VO) verwendeten Begriffe unterscheiden sich zum Teil

von denen im Baugesetzbuch (z. B. „Grünflächen“). Um Abgrenzungsprobleme zu vermeiden, sollten die Definitionen der W-VO wortgleich ins BauGB übernommen werden. Es wird zudem darauf hingewiesen, dass bei unklaren Begrifflichkeiten auch die Satzungsermächtigung daher in diesem Sinne unklar bleibe, da nicht eindeutig definiert sei, worauf die Satzung anzuwenden ist (Frankfurt a.M.).

Des Weiteren sind insbesondere für eine Planspielkommune die Schnittstellen und Prozesse zwischen den Gemeinden und dem Bund unter Beachtung der landesrechtlichen Zuständigkeiten unklar. Ein Beispiel hierfür ist die Zuständigkeit des Bundes für die Abgrenzung und Aktualisierung der städtischen Ökosystemgebiete, was eine rechtssichere kommunale Satzungsgebung zum Thema erschwere. Auch bleibe bei der momentanen Regelung offen, wie sich die Wiederherstellungssatzung zu bereits bestehenden Begrünungsfestsetzungen in Bebauungsplänen verhält, wie Überschneidungen bilanziert werden und welche Verantwortung den Kommunen im Hinblick auf gemeindeübergreifende Ausgleichsmechanismen zukommt. Hier bedürfe es jedenfalls einer Kollisionsregelung im Rahmen der Satzung.

Die Planspielkommunen sehen die größten Herausforderungen im Vollzug und der praktischen Umsetzung einer Wiederherstellungssatzung (Blieskastel, Frankfurt a.M., Geeste, Gera). Die Überwachung und Durchsetzung der Regelungen würden erhebliche personelle Ressourcen binden. Damit würde auch ein finanzieller Mehraufwand einhergehen. Es wird darauf hingewiesen, dass schon die Überwachung bestehender grünordnerischer Festsetzungen in Bebauungsplänen häufig nur eingeschränkt möglich sei (Gera). Dies könne die Wirksamkeit einer Wiederherstellungssatzung einschränken (Blieskastel). Geeste erwartet, dass eine Satzung aufgrund der damit verbundenen Eingriffe in das Eigentumsrecht auf wenig Zustimmung in der Bevölkerung treffen würde. Auch Frankfurt a.M. sieht Vermittlungsprobleme gegenüber Grundstückseigentümer:innen, wenn es zu Überschneidungen mit Festsetzungen im Bebauungsplan komme.

Nach Einschätzung von Frankfurt a.M. könnte die Einhaltung der Wiederherstellungssatzung im Bauantragsprozess berücksichtigt werden. Für bauantragsfreie Vorhaben wäre ggf. eine Anzeigepflicht bei den Unteren Naturschutzbehörden sinnvoll. Gera schließt sich dem an, bei Bestandsgebäuden und deren nicht bebauten Flächen müsste dies aber über gesonderte Bescheidverfahren erfolgen. Geeste hingegen würde auf Freiwilligkeit setzen und nur, wenn dies nicht zum Erfolg führt, entsprechende Verfügungen erlassen.

Diskutiert wurden im Rahmen des Planspiels auch Fragen der wirtschaftlichen Zumutbarkeit. Dabei wurden verschiedene Überlegungen angestellt, wie diese ermittelt werden könnte (Dortmund, Frankfurt a.M., Geeste). Dortmund würde sich an der ergangenen Rechtsprechung zu einer unbeabsichtigten Härte i.S. des § 31 Abs. 2 Nr. 3 BauGB bzw. zur Unzumutbarkeit an § 67 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG orientieren. Eine Unzumutbarkeit wäre beispielsweise bei grundstücksbezogenen Besonderheiten gegeben (z. B. atypischer Grundstückzuschnitt). Im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens wären dann über die Befreiung von der Wiederherstellungssatzung zu befinden oder bestimmte Fallkonstellationen bereits auf Ebene der Satzung von den Verpflichtungen auszunehmen. Frankfurt a.M. bemisst die wirtschaftliche Zumutbarkeit anhand eines Wertzuwachses aufgrund geschaffenen Baurechts. Sie weist aber gleichzeitig darauf hin, dass sich diese nur auf einen

beschränkten Anteil beziehen kann, da eine Wiederherstellungssatzung i.d.R. keinen Wertzuwachs über zusätzliches Baurecht vermittele. Von daher ließe sich die Zumutbarkeit nur am konkreten Einzelfall überprüfen. Als Beispiel für eine Überschreitung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit wird der fiktive Fall aufgeführt, bei dem die Wiederherstellungssatzung eine Entsiegelung fordert, während sich unter der Flächenversiegelung eine Altlast oder Bodenverunreinigung befindet. Weitere Fallbeispiele könnten die statische Ertüchtigung von unterirdischen Gebäudeteilen bei Grundstückspflanzungen sowie der Dachkonstruktion bei Dachbegrünung sein. Auch Geeste weist darauf hin, dass die wirtschaftliche Belastung stark vom Einzelfall abhänge, und hält die erforderliche Überprüfung der finanziellen Verhältnisse von Eigentümer:innen für kaum leistbar, sodass sich für die Streichung der Regelung ausgesprochen wird.

2.4 Außenbereich

2.4.1 Begünstigung Feuerwehrhäuser

Geplante Regelung

§ 35 – Bauen im Außenbereich

(4) Den nachfolgend bezeichneten sonstigen Vorhaben im Sinne des Absatzes 2 kann nicht entgegengehalten werden, dass sie Darstellungen des Flächennutzungsplans oder eines Landschaftsplans widersprechen, die natürliche Eigenart der Landschaft beeinträchtigen oder die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten lassen, soweit sie im Übrigen außenbereichsverträglich im Sinne des Absatzes 3 sind:

[...]

7. die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung einer Einrichtung, die der Erfüllung der Aufgaben einer Feuerwehr oder eines Rettungsdienstes dient, durch oder im Auftrag der Gemeinde oder einer sonstigen Körperschaft des öffentlichen Rechts.

Votum

Die Begünstigung von Feuerwehrhäusern im Außenbereich durch § 35 Abs. 4 Nr. 7 BauGB wird von den Planspielkommunen als nachvollziehbar und verständlich bewertet. Bei der Anwendung der Vorschrift sind keine Probleme erkennbar. Frankfurt a.M. sieht zwar einen systematischen Bruch, da § 35 Abs. 4 BauGB grundsätzlich die Erweiterung von Bestandsgebäuden im Außenbereich adressiert habe und nunmehr auch die Neuerrichtung von Gebäuden vom Anwendungsbereich umfasst sein sollen. Auch könne durch die Öffnung ein Präzedenzfall für vergleichbare Gemeinbedarfseinrichtungen entstehen. Gleichwohl wird die Regelung mit Blick auf die Bedarfe von Feuerwehrhäusern befürwortet.

Begründung

Durch die zwischenzeitlichen Änderungen am Wortlaut im Vergleich zum im April veröffentlichten Referentenentwurf hat die Vorschrift nach Auffassung

von Cottbus und Gera an Klarheit gewonnen. Der ursprüngliche Entwurf sprach noch von „Feuer- oder Rettungswache“, was aus der Perspektive der Praxis zu Problemen geführt hätte. Der Begriff der Feuerwache sei zum Teil landesrechtlich mit hauptamtlichen Feuerwehren verbunden, sodass die freiwillige Feuerwehr hiervon nicht erfasst wären (vgl. auch Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände zum Referentenentwurf, S. 15). Zudem könnten hiervon gewissen Bauten, wie feuerwehrtechnische Zentralen, nicht erfasst sein.

Nach Auffassung aller Planspielkommunen ergeben sich ansonsten für die Planung von Feuerwehrhäusern durch die Öffnung der Privilegierung im Außenbereich erhebliche Vorteile. Die gegenwärtige Situation führt – insbesondere im ländlichen Raum – zunehmend dazu, dass Feuerwehrstandorte verschiedener Stadtteile zusammengelegt werden müssten (Blieskastel). Aus kommunaler Sicht sei die Regelung grundsätzlich geeignet, die Handlungsfähigkeit von Gemeinden bei der Sicherstellung des Brandschutzes und Rettungswesens zu verbessern (Gera). Unter Berücksichtigung der erforderlichen Einsatzradien sei eine gute Erreichbarkeit der Einsatzgebiete zwingend sicherzustellen.

Die Stadt Gera berichtet in diesem Zusammenhang von einem möglichen Anwendungsfall. Es wird beabsichtigt, zur Sicherung der kritischen Infrastruktur für den nördlichen Stadtraum im Bereich der Ortslage Langenberg einen neuen Feuerwehrstandort zu errichten. Hierfür wird eine Fläche avisiert, für die bisher eine andere städtebauliche Zielstellung verfolgt wurde. Im gültigen Flächennutzungsplan wird der Planbereich als Fläche für eine gewerbliche Nutzung mit Hochtechnologie, Forschung, Entwicklung, Wissenschaft und Bildung ausgewiesen. Der Standort befindet sich im Außenbereich. Bei der Fläche handelt es sich um eine überwiegend offene, extensiv genutzte Wiese mit einigen Gehölzbeständen, die aus naturschutzfachlicher Sicht hochwertig ist.

Das Vorhaben wäre nach der geltenden Rechtslage regelmäßig unzulässig oder nur durch entsprechende Änderungen der Bauleitplanung (Änderung FNP, Bebauungsplan) umsetzbar. Der Widerspruch zum Flächennutzungsplan sowie Aspekte der Landschaftsbeeinträchtigung könnten dem Vorhaben nach der geplanten Rechtsänderung nicht mehr entgegengehalten werden. Problematisch hingegen blieben weiterhin jedoch das Entgegenstehen naturschutzrechtlicher Belange oder auch die Integration von nicht begünstigten Nutzungen (z. B. Katastrophenschutz).

Zugleich seien die Anforderungen an geeignete Standorte für Feuerwehrgerätehäuser in den letzten Jahren gestiegen, sodass eine Unterbringung innerhalb der gewachsenen Ortslagen häufig nur noch schwer realisierbar sei. In vielen Fällen stünden dort weder ausreichend Flächen noch geeignete infrastrukturelle Rahmenbedingungen zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund sei die Öffnung des Außenbereichs für privilegierte Feuerwehrgerätehäuser grundsätzlich zu begrüßen, da sie eine standortgerechte und einsatzorientierte Planung erleichtere (Blieskastel, Dortmund, Geeste). Durch die Begünstigung entfiele zudem regelmäßig das Erfordernis der Aufstellung eines Bebauungsplans, was zu einer erheblichen Verfahrensbeschleunigung beitrage und die Realisierung notwendiger Infrastrukturmaßnahmen vereinfache.

Abb. 1:
Übersichtsplan
Feuerwehrstandort
Lerchenberg, Stadt
Gera



Quelle: Stadt Gera, Stadtplanungsamt

Frankfurt a.M. gibt zu bedenken, dass die Regelungen in § 35 Abs. 4 BauGB üblicherweise von einem klaren Bestandbezug, einer Begrenzung auf angemessene Erweiterungen sowie einer funktionalen und räumlichen Eingrenzung geprägt seien. Durch die vorgeschlagene Nr. 7 werde nun erstmalig losgelöst von diesen Kriterien auch die (Neu-)Errichtung von Gebäuden ermöglicht. Durch diese – wenn auch abgeschwächte – „Privilegierung" entstehe ein gewisser sys-

tematischer Bruch im Gefüge des § 35 BauGB zwischen den privilegierten Vorhaben nach Absatz 1 und den begünstigten Vorhaben nach Absatz 4.

Gera und Frankfurt a.M. betonen schließlich auch, dass sich durch diese Vorschrift eine Präzedenzwirkung für vergleichbare Gemeinbedarfseinrichtungen wie z. B. Polizei, Bauhöfe oder Katastrophenschutz ergeben könnte, was den Nutzungsdruck auf den Außenbereich weiter erhöhen würde. Grundsätzlich bestehe die Gefahr bei weiterer Aufweichung des Außenbereichsschutzes, dass der Grundsatz der Innenentwicklung geschwächt und vermeintlich „schwierige" Nutzungen" vermehrt in den Außenbereich verlagert würden.

Trotz der beiden Kritikpunkte wird die Regelung von Frankfurt a.M. und Gera angesichts des oben beschriebenen Bedarfs für sinnvoll erachtet.

2.4.2 Zulässigkeit von sonstigen Vorhaben

Geplante Regelung

§ 35 – Bauen im Außenbereich

(1) […]

(2) Sonstige Vorhaben *sind in der Regel unzulässig, es sei denn, durch* ihre Ausführung oder Benutzung werden öffentliche Belange nicht beeinträchtigt und die Erschließung *ist* gesichert. *Ein gesetzlich angeordnetes überragendes öffentliches Interesse ist auf Vorhaben, die nach diesem Absatz beurteilt werden, nicht anzuwenden.*

Votum

Die Änderungen des § 35 Abs. 2 BauGB sind überwiegend nachvollziehbar aber nur teilweise verständlich formuliert. Die Änderung in Satz 1 drücke die Regelungsabsicht des Gesetzgebers zwar deutlicher aus. Jedoch sei die Formulierung „in der Regel" missverständlich (Frankfurt a.M., Gera).

Begründung

Die Änderung drückt die Regelungsabsicht nach Auffassung der Stadt Frankfurt a.M. deutlicher bzw. klarer aus, da „sonstige Vorhaben" nun vom Grundsatz her zunächst „unzulässig" sind. Die Neuformulierung beabsichtige somit eine klarere Steuerungswirkung zum Schutz des Außenbereichs mit ausdrücklich geregelter Ausnahme. Gera schlägt hier noch eine klarere Formulierung vor: „Sonstige Bauvorhaben sind grundsätzlich unzulässig. Sie können im Einzelfall zugelassen werden, wenn …".

Die vorgeschlagene Formulierung, ein Vorhaben sei „in der Regel" unzulässig, könnte auch dahingehend interpretiert werden, dass es neben der genannten Ausnahmeregelung weitere atypische Ausnahmefälle geben könnte. Wenn jedoch unmittelbar danach die einzige Ausnahme durch die Formulierung „es sei denn…" genannt werde, wirke die Formulierung „in der Regel" überflüssig (Frankfurt a.M.).

2.5 Maßnahmenpaket Schrottimmobilien[5]

In allen Planspielkommunen mit Ausnahme der Stadt Geeste sind Schrottimmobilien vorhanden. Zwar gibt es auch in Geeste einzelne Grundstücke, die nicht besonders „gepflegt sind", Schrottimmobilien als städtebauliches Problem sind jedoch nicht zu verzeichnen. Ursachen und Ausmaß von Schrottimmobilien sowie städtebauliche Zielstellungen für deren Beseitigung sind unterschiedlich. Letztere reichen vom Rückbau der mit Missständen und Mängeln behafteten Gebäude, die nicht behoben werden können, und der (nicht selten vergeblichen) Suche nach einer neuen Perspektive für die Grundstücke bis zur Modernisierung und Instandsetzung der Gebäude und (Wieder-)Bereitstellung für den Immobilienmarkt.

Eine bedeutende Rolle für eine erfolgreiche Suche von (Nach-)Nutzungsperspektiven von Schrottimmobilien spielt die Situation auf dem Immobilienmarkt. So ist es der Stadt Dortmund, die als Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt nach § 201a BauGB definiert ist, gelungen, hunderte Wohnungen in verwahrlosten Immobilien wieder auf den Wohnungsmarkt zu bringen.

Ebenso spielen die finanzielle Ausstattung der Kommunen (zum Beispiel mögliche Bereitstellung von Mitteln für die Ausübung des Vorkaufsrechts) und das Vorhandensein von Förderprogrammen eine große Rolle. Auch ist die bisherige Anwendung des Rechtsinstrumentariums zur Beseitigung von Schrottimmobilien sehr unterschiedlich. Größere Kommunen sind dort – aufgrund einer breiter aufgestellten Verwaltung – im Vorteil. Darüber hinaus gibt es politische Entscheidungen, die den Einsatz bestimmter Instrumente (insbesondere Enteignung) generell ausschließen.

2.5.1 Vorkaufsrecht bei Schrottimmobilien

2.5.1.1 Ausweitung des allgemeinen Vorkaufsrechts

Geplante Regelung

§ 24 – Allgemeines Vorkaufsrecht

(1) Der Gemeinde steht ein Vorkaufsrecht zu beim Kauf von Grundstücken …

8. in Gebieten nach den §§ 30, 33 oder 34, wenn

a) in diesen ein städtebaulicher Missstand im Sinne des § 136 Absatz 2 Satz 2 in Verbindung mit Absatz 3 vorliegt oder

b) die baulichen Anlagen einen Missstand im Sinne des § 177 Absatz 2 *oder einen Mangel im Sinne des § 177 Absatz 3 Satz 1* aufweisen
und *das Grundstück* dadurch erhebliche nachteilige Auswirkungen auf das soziale oder städtebauliche Umfeld *aufweist*, insbesondere durch *seinen* baulichen Zustand oder *seine* der

5 Der Begriff der „Schrottimmobilie" ist gesetzlich nicht definiert. Vereinzelt werden bei verschiedenen Regelungen eine gewisse Unklarheit beklagt und der Wunsch nach einer Definition in der Gesetzesbegründung oder einem Erlass geäußert. Im Regelfall verwenden die Planspielkommunen den Begriff der Problemimmobilie, der sich seit Längerem in der Fachdebatte etabliert hat. In diesem Bericht wird unter Bezug auf den Regierungsentwurf stets der Begriff der Schrottimmobilie verwendet.

öffentlichen Sicherheit und Ordnung widersprechende Nutzung.

Votum

Die Planspielkommunen sehen in der geplanten Regelung eine Ausweitung des Anwendungsbereichs des Vorkaufsrechts bei Schrottimmobilien in § 24 Abs. 1 Nr. 8b BauGB im Fall von baulichen Missständen auf Mängel im Sinne des § 177 Abs. 3 BauGB und beurteilen dies als eine Vereinfachung für die Praxis. Die geplante Regelung wird als nachvollziehbar und verständlich bewertet.

Begründung

Wenngleich die meisten Planspielgemeinden über keine praktischen Erfahrungen mit dem geltenden Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Nr. 8 BauGB verfügen, beurteilen sie die vorgesehene Regelung nach übereinstimmender Einschätzung als Erleichterung für die kommunale Praxis. Die Feststellung von Missständen im Sinne des § 177 Abs. 2 BauGB mache in der Regel eine Begehung oder Begutachtung des Inneren des Gebäudes bzw. einer Wohnung erforderlich, die ohne Mitwirkungsbereitschaft des Eigentümers, Mieters oder Pächters in der Ausübungsfrist des Vorkaufsrechts von drei Monaten nur mit erheblichen Schwierigkeiten durchzusetzen sei. Dagegen ließen sich Mängel im Sinne des § 177 Abs. 3 S. 1 BauGB zumeist bereits am Äußeren des Gebäudes feststellen und die nachteiligen Auswirkungen auf das städtebauliche Umfeld durch seinen baulichen Zustand begründen. Insofern sei nicht zwingend das Betreten des Grundstücks erforderlich, um das Vorliegen dieses Ausübungstatbestands festzustellen.



Abb. 2: Vorher-nachher-Vergleich Altonaer Straße 5, Stadt Dortmund

Quelle: Stadt Dortmund

Die Stadt Dortmund hat das Vorkaufsrecht nach dem bisherigen § 24 Abs. 1 Nr. 8 BauGB bereits häufig ausgeübt und sowohl mit Missständen als auch Mängeln im Inneren und am Äußeren der Schrottimmobilien begründet. Insofern entspreche die Erweiterung auf den Mangelbegriff der bisherigen Praxis und bekräftige diese Vorgehensweise. Da noch keine rechtskräftigen Ent-

scheidungen in verwaltungsgerichtlichen Verfahren vorlägen, in denen die Stadt Dortmund die Vorkaufsrechtsausübung mit dem Bestehen von Missständen und Mängeln begründet habe, lasse sich nicht mit Sicherheit einschätzen, ob dies ohne die geplante Erweiterung beanstandet werden würde. Insofern wird die Schaffung von Rechtssicherheit für die dargelegte Vorgehensweise als vorteilhaft bewertet.

Die Stadt Gera legt dar, dass die Ausweitung des Vorkaufsrechts neue Anwendungsfälle und Handlungsoptionen der Kommune eröffne, da Mängel am Gebäude einfacher von außen festgestellt werden könnten (zum Beispiel Schäden an der Gebäudesubstanz wie defekte Fenster, Feuchtigkeitsschäden oder altersbedingter Verschleiß).

Die Städte Cottbus und Gera führen generell zur Ausübung des Vorkaufsrechts aus, dass die erforderlichen finanziellen Mittel in den kommunalen Haushalt eingestellt werden und kurzfristig verfügbar sein müssten. Dies sei angesichts der Kassenlage der Kommunen eine besondere Herausforderung.

2.5.1.2 Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz

Geplante Regelung

§ 24 – Allgemeines Vorkaufsrecht

(1) Der Gemeinde steht ein Vorkaufsrecht zu beim Kauf von Grundstücken ...

(2) Das Vorkaufsrecht steht der Gemeinde nicht zu beim Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz und von Erbbaurechten. *In den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 8 steht der Gemeinde in Abweichung zu Satz 1 beim Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz dann ein Vorkaufsrecht zu, wenn sie dies durch Satzung für ihr Gemeindegebiet oder für Teile davon bestimmt. Auf die Satzung nach Satz 2 ist § 22 Absatz 2 entsprechend anzuwenden.*

Votum

Die Planspielkommunen sprechen sich überwiegend für den geplanten neuen Vorkaufstatbestand in § 24 Abs. 2 Satz 2 und 3 BauGB aus. Die Städte Frankfurt a.M. und Cottbus sind an diesem vorgesehenen Vorkaufsrecht mit zum Teil unterschiedlicher Begründung nicht interessiert und kritisieren einen höheren Verwaltungsaufwand. Im Zusammenhang mit der erforderlichen Satzung sehen die Städte Dortmund und Gera zum Teil noch ungeklärte Fragen.

Begründung

Im Grundsatz wird die Regelung als nachvollziehbar und verständlich bewertet. Die Planspielkommunen berichten übereinstimmend, dass ihnen die Eigentumsverhältnisse an Grundstücken im Regelfall bekannt seien bzw. sehr schnell beschafft werden könnten. Schrottimmobilien im WEG-Eigentum machen in den meisten Planspielkommunen einen kleinen Anteil aus, in Cottbus gibt es wenige bis keine potenziellen Anwendungsfälle.

Die Stadt Frankfurt a.M. berichtet aus der Praxis, dass Wohnungskaufverträge nicht regelhaft zur Vorkaufsrechtprüfung eingereicht würden. Dies be-

gründe sich daraus, dass das Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 2 Satz 1 BauGB der Gemeinde beim Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz nicht zustehe. Insofern müsste die Mitteilungspflicht zukünftig auch für diese Vertragsparteien bestehen und die notarielle Praxis entsprechend angepasst werden.

Die Stadt Dortmund betont, dass auch bei einem (derzeit) kleinen Anteil von Schrottimmobilien im WEG-Eigentum ein passendes Rechtsinstrument vorhanden sein müsse, denn jede Schrottimmobilie habe städtebauliche Auswirkungen. Bisher fehle bei Wohnungseigentümergemeinschaften häufig aufgrund meist komplizierter Eigentumsverhältnisse der passende Handlungsansatz. Zudem gehe die Stadt Dortmund davon aus, dass die derzeit relativ kleine Anzahl der Schrottimmobilien im Wohnungseigentum in der Nordstadt zukünftig steigen werde, da zu beobachten sei, dass Häuser gezielt gekauft, aufgeteilt und an nicht selbstnutzende Investoren aus anderen Bundesländern oder dem Ausland verkauft würden. Dies führte in der Vergangenheit bereits dazu, dass die Gebäude vernachlässigt worden seien und sich problematisch entwickelt hätten.

Abb. 3:
Vorher-nachher-Vergleich Flurstraße 11, Stadt Dortmund



Quelle: Stadt Dortmund

Die meisten Planspielkommunen führen aus, dass sie mit der Ausübung des Vorkaufsrechts für einzelne Wohnungen „den Fuß in die Tür bekämen“ und auf die Wohnungseigentümergemeinschaft Einfluss nehmen könnten – ggf. den freihändigen Verkauf oder Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen, in besonders gravierenden Fällen auch den Rückbau initiieren könnten. Insofern sprechen sie sich für die Einführung des geplanten Vorkaufstatbestands in § 24 Abs. 2 Satz 2 BauGB aus. Die Stadt Gera wirft allerdings die Frage auf, ob dies bei zerstreuten Eigentümerstrukturen effektiv sein könne. Das ließe sich wohl nur im Einzelfall beurteilen. Die Stadt Cottbus erläutert, dass die geplante Neuregelung für sie voraussichtlich angesichts des vorhandenen Wohnungsbestands keine Bedeutung haben werde. In der Vergangenheit seien für entsprechende Gebiete Sanierungssatzungen aufgestellt und der Rückbau von Wohnungen unter Inanspruchnahme von Städtebauförderung durchgeführt worden. Zudem kritisiert sie den höheren Verwaltungsaufwand, der bei entsprechender Entscheidung durch die Ge-

meinde durch die geplante Änderung ausgelöst werde. Dies beträfe die erforderliche Aufstellung der Satzung und daran anschließend die Prüfung aller Kaufvertrage nach WEG-Recht im betroffenen Gebiet.

Die Stadt Frankfurt a.M. hingegen ist grundsätzlich nicht am Erwerb von Teileigentum interessiert. Es sei fraglich, ob durch den Erwerb von Teileigentum das Ziel der Behebung der Missstände und/oder Mängel des ganzen Objekts erreicht werden könne. Vielmehr sei ein erhöhter Verwaltungsaufwand durch die Objektbetreuung und Auseinandersetzungen mit den weiteren Teileigentümer:innen zu befürchten. Da die Stadt Frankfurt a.M. den Erwerb von Teileigentum nicht anstrebe, werde die Aufstellung einer solchen Satzung aktuell nicht erwogen. Eine Satzung für das gesamte Stadtgebiet würde Klarheit, aber auch einen hohen Verwaltungsaufwand bedeuten. Bei einer Satzung nur für Teilbereiche würde sich die Frage nach einer sinnvollen Abgrenzung stellen, die gegenüber Politik und Öffentlichkeit vermutlich nur schwer zu argumentieren wäre.

In Bezug auf die erforderliche Satzung fragen sich die Städte Dortmund und Gera, welche Inhalte die geplante Satzung nach § 24 Abs. 2 Satz 2 BauGB aufweisen müsse. Nicht eindeutig geregelt sei, welche Feststellungen und städtebaulichen Erwägungen der Satzung zugrunde liegen müssen und in welchem Umfang diese in der Satzung oder einer Satzungsbegründung darzustellen sind. Verfahrensrechtliche Fragen seien durch § 24 Abs. 2 Satz 3 BauGB erklärt. Zudem wirft die Stadt Dortmund die Frage auf, ob diese Satzung auch in eine Sanierungs- oder Entwicklungssatzung integriert werden könne. Während der Entwurf bei anderen neuen Instrumenten ausdrücklich zulässt, diese mit bestehenden Satzungen zu verbinden, fehle eine entsprechende Regelung bei § 24 Abs. 2 Satz 2 BauGB. Deshalb sollte hierzu eine gesetzliche oder zumindest begründungsseitige Klarstellung erfolgen.

2.5.1.3 Vorkaufsrechtsausübung auch zum Zweck der Instandsetzung oder des Rückbaus

Hinweis: Nicht in allen Planspielkommunen bestehen Erfahrungen mit dem Sanierungsrecht, unabhängig davon, ob es im vereinfachten oder umfassenden Verfahren durchgeführt wird.

Geplante Regelung

§ 24 – Allgemeines Vorkaufsrecht

(1) Der Gemeinde steht ein Vorkaufsrecht zu beim Kauf von Grundstücken [...]

(2) [...]

(3) Das Vorkaufsrecht darf nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt. Dem Wohl der Allgemeinheit kann insbesondere die Deckung eines Wohnbedarfs in der Gemeinde dienen *und in den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 8 auch die Beseitigung der erheblichen nachteiligen sozialen oder städtebaulichen Auswirkungen des Grundstücks auf das Umfeld, insbesondere durch Instandsetzung oder Rückbau*. Bei der Ausübung des Vorkaufsrechts hat die Gemeinde den Verwendungszweck des Grundstücks anzugeben; *dies gilt in Fällen des*

Absatzes 1 Satz 1 Nr. 8 nur, soweit die Angabe bereits zum Zeitpunkt der Ausübung des Vorkaufsrechts möglich ist.

Votum

Die Planspielkommunen sprechen sich für die geplante Regelung in § 24 Abs. 3 BauGB aus. Bei der Anwendung der Vorschrift werden keine Probleme gesehen.

Begründung

Die Planspielkommunen gehen davon aus, dass die Anwendung des Vorkaufsrechts durch diese Änderung erleichtert wird. Die Stadt Gera bildet hierzu folgendes fiktives Beispiel:

Fiktives Beispiel Gera zu § 24 Abs. 3 BauGB

Verkauft wird ein stark verwahrlostes Wohngebäude, das durch Vandalismus und sonstige Schäden gezeichnet ist. Die Stadt prüft nach bisheriger Rechtslage das Vorliegen eines Vorkaufsrechtstatbestands. Fraglich ist, ob die Beseitigung des verwahrlosten Grundstücks als Gemeinwohlzweck ausreicht und welcher Verwendungszweck anzugeben ist (ggf. Rückbau oder Sanierung). In vielen Fällen ist innerhalb der Ausübungsfrist für den Vorkauf keine Entscheidung zu treffen, soweit nicht hierfür bereits ein Konzept vorliegt. Daher müsste zumeist auf das Vorkaufsrecht verzichtet werden. Im Ausübungsfall besteht ein hohes Risiko für eine erfolgreiche gerichtliche Anfechtung durch den Eigentümer.

Nach der vorgesehenen Rechtsänderung könnte die Stadt die Rechtfertigung des Wohls der Allgemeinheit mit dem Gemeinwohlzweck Rückbau oder Instandsetzung begründen. Der Verwendungszweck könnte nach der geplanten Änderung lauten „Beseitigung der baulichen Missstände; weitere Nutzung wird nach Zustandsklärung festgelegt“. Zum Zeitpunkt der Ausübung bedarf es keines fertigen Nutzungskonzepts.

Die in dem fiktiven Beispiel enthaltene Argumentation wird von den übrigen Planspielkommunen geteilt. Als besonders positiv wird hervorgehoben, dass im Falle von Schrottimmobilien der Verwendungszweck des Grundstücks nur dann angegeben werden müsse, soweit der Verwendungszweck zum Zeitpunkt der Ausübung bereits feststehe, da bei Weitem nicht für jede Schrottimmobilie ein künftiges Nutzungskonzept vorhanden sei. So argumentiert die Stadt Dortmund, dass die ergänzenden Tatbestandsmerkmale die Rechtssicherheit bei der Ausübung des Vorkaufsrechts erhöhten. Die Kommune könne das Grundstück nach der Ausübung des Vorkaufsrechts im Rahmen einer Konzeptvergabe weiterveräußern und in diesem Verfahren sicherstellen, dass das Grundstück entweder instandgesetzt oder rückgebaut werde.

Die Stadt Gera führt aus, dass die Ausübung des Vorkaufs ohne Angabe des Verwendungszwecks allerdings aus haushaltsrechtlichen Gründen problematisch sein könnte, da Folgekosten nur grob eingeschätzt werden könnten (ein Erwerb ohne Nutzungskonzept sei schwer kalkulierbar). Auch wäre dies vor den städtischen Gremien schwerer zu begründen, diese würden ggf. die Erarbeitung eines Nutzungskonzepts fordern. Dennoch sei die Regelung

grundsätzlich sinnvoll, da bei Schrottimmobilien die Nachnutzung oft unklar sei und die Kommune eine zusätzliche Handlungsoption erhalte.

2.5.1.4 Entfallen der sanierungsrechtlichen Genehmigung

Hinweis: Nicht in allen Planspielkommunen bestehen Erfahrungen mit dem Sanierungsrecht, unabhängig davon, ob es im vereinfachten oder umfassenden Verfahren durchgeführt wird.

Geplante Regelung

§ 144 – Genehmigungspflichtige Vorhaben und Rechtsvorgänge

[...]

(4) Keiner Genehmigung bedürfen:

1. [...]
6. *Kaufverträge nach Absatz 2 Nr. 3, wenn die Gemeinde ein an dem Grundstück bestehendes Vorkaufsrecht nach § 24 Absatz 1 Satz 1 Nr. 8 auszuüben beabsichtigt.*

Votum

Die Planspielkommunen sprechen sich für die geplante Regelung in § 144 Abs. 4 Nr. 6 BauGB aus. Dortmund regt zudem das Aufgreifen der Hinweise der Stadt Gelsenkirchen infolge eines fachlichen Dialogs zu dieser Problematik an. Die Planspielkommunen bewerten die Regelung als nachvollziehbar und verständlich und schätzen ein, dass hierdurch der Verwaltungsaufwand reduziert wird.

Begründung

Die Stadt Dortmund berichtet von einem fachlichen Dialog mit der Stadt Gelsenkirchen, die in großem Umfang mit der Beseitigung von Schrottimmobilien zu kämpfen hat. Diese habe die Änderung der sanierungsrechtlichen Genehmigungspflicht für das Vorkaufsrecht bei Schrottimmobilien vorgeschlagen. Hierbei sei deutlich geworden, dass die Stadt Gelsenkirchen mit einer Verfahrensproblematik „kämpfe“, die die Stadt Dortmund nicht habe, da das bestehende Sanierungsgebiet in der Nordstadt nicht im umfassenden Verfahren (Regelverfahren) durchgeführt werde. Im Gelsenkirchener umfassenden Sanierungsverfahren ergebe sich folgende Problematik:

Eine Problemimmobilie wird im Geltungsbereich einer Sanierungssatzung verkauft und der Kaufvertrag entsprechend sanierungsrechtlich geprüft. Da im Vollverfahren gemäß § 153 Abs. 2 BauGB der Kaufpreis auf Angemessenheit zu prüfen ist, müsse in einigen Fällen die Genehmigung des Kaufvertrags versagt werden, da der Kaufpreis nicht angemessen sei. Dadurch entfalle auch das Vorkaufsrecht, das die Stadt Gelsenkirchen eigentlich hätte ausüben wollen. Der hinzugefügte § 144 Abs. 4 Nr. 6 BauGB löse diese Problematik noch nicht optimal. Zunächst müsse bei der Formulierung zwischen umfassendem Verfahren und vereinfachtem Verfahren differenziert werden. Bei einem vereinfachten Verfahren bestehe keine Pflicht zur Kaufpreisprüfung, so dass die beschriebene Problematik nicht vorliege. Zudem habe es in Gel-

senkirchen einen Fall gegeben, bei dem die Vertragsparteien während der sanierungsrechtlichen Prüfung vom Vertrag zurückgetreten seien, weil sie Kenntnis erlangt hätten, dass die Stadt Gelsenkirchen die Ausübung des Vorkaufsrechts beabsichtigt hat. Die noch ausstehende sanierungsrechtliche Genehmigung des Kaufvertrags bzw. die Prüfung des Kaufpreises dürfe nicht die Ausübung des Vorkaufrechts konterkarieren. Im umfassenden Verfahren müsse ermöglicht werden, dass nach einer negativen Kaufpreisprüfung dennoch das Vorkaufsrecht ausgeübt werden kann. Die Stadt Gelsenkirchen würde sich eine Rechtvorschrift wünschen, die es für Problem-/Schrottimmobilien, die bauliche Mängel/Missstände i.S.d. § 177 Abs. 2 und 3 BauGB aufweisen oder den Vorkaufsrechtstatbestand nach § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 BauGB erfüllen, ermöglicht, das sanierungsrechtliche Vorkaufsrecht nach § 144 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 auszuüben, auch wenn der zwischen den Kaufvertragsparteien vereinbarte Kaufpreis sanierungsrechtlich nicht genehmigungsfähig ist und demnach der Antrag auf sanierungsrechtliche Genehmigung versagt werden müsste.

Nach Einschätzung der Stadt Frankfurt a.M. wird durch die geplante Neuregelung ein „doppelter Boden“ entfernt. Ohne die Gesetzesanpassung würden vorgenannte Verträge einer zusätzlichen Prüfung unterliegen, und die Prüfung würde auch in jenen Fällen erfolgen, in denen die Vorkaufsrechtsausübung vorgesehen sei, jedoch nicht durchgeführt werde (beispielsweise aufgrund fehlender Haushaltsmittel oder Fristablauf). Die Stadt Gera schätzt ebenso ein, dass das Entfallen der sanierungsrechtlichen Genehmigung die Vorkaufsrechtsausübung beschleunigt, weil der Kaufvertrag sofort wirksam werde und kein vorgeschaltetes Genehmigungsverfahren mehr erforderlich sei. Die Stadt könne schneller und ohne Zwischenschritt tätig werden. Diese Einschätzung teilen auch die anderen Planspielkommunen.

2.5.2 Enteignung

Geplante Regelung

§ 85 – Enteignungszweck

(1) Nach diesem Gesetzbuch kann nur enteignet werden, um

[...]

8. an einer baulichen Anlage, die die Voraussetzungen nach § 24 Absatz 1 Satz 1 Nr. 8 erfüllt, Missstände zu beseitigen oder Mängel zu beheben, wenn der Eigentümer die Verpflichtung nach § 177 Absatz 1 nicht erfüllt.

§ 87 – Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Enteignung

(1) [...]

(2) [...]

(3) Die Enteignung eines Grundstücks zu dem Zweck, es für die bauliche Nutzung vorzubereiten (§ 85 Absatz 1 Nr. 1) oder es der baulichen Nutzung zuzuführen (§ 85 Absatz 1 Nr. 2), darf nur zugunsten der Gemeinde oder eines öffentlichen Bedarfs- oder Erschließungsträgers erfolgen. In den Fällen des § 85 Absatz 1 Nr. 5 *und Nr. 8* kann die Enteignung eines

Grundstücks zugunsten eines Bauwilligen verlangt werden, der in der Lage ist, die Baumaßnahmen innerhalb angemessener Frist durchzuführen, und sich hierzu verpflichtet. Soweit im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet die Enteignung zugunsten der Gemeinde zulässig ist, kann sie auch zugunsten eines Sanierungsträgers erfolgen.

§ 88 – Enteignung aus zwingenden städtebaulichen Gründen

Wird die Enteignung eines Grundstücks von der Gemeinde zu den in § 85 Absatz 1 Nr. 1, *2* und *8* bezeichneten Zwecken aus zwingenden städtebaulichen Gründen beantragt, so genügt anstelle des § 87 Absatz 2 der Nachweis, dass die Gemeinde sich ernsthaft um den freihändigen Erwerb dieses Grundstücks zu angemessenen Bedingungen vergeblich bemüht hat. Satz 1 ist entsprechend anzuwenden, wenn die Enteignung eines im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet gelegenen Grundstücks zugunsten der Gemeinde oder eines Sanierungsträgers beantragt wird.

Votum

Die Planspielkommunen sprechen sich für die geplante Einführung des neuen Enteignungstatbestandes in § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 BauGB aus und bewerten sie als sinnvolle Ergänzung zum Vorkaufsrecht. Einzelne Fragen zu den Tatbestandsvoraussetzungen und zur praktischen Umsetzung werden jedoch aufgeworfen.

Zu den vorgesehenen Regelungen in § 87 Abs. 3 Satz 2 BauGB und § 88 Satz 1 BauGB geben die Planspielkommunen kein Votum ab.

Begründung

Die Einführung dieses neuen Enteignungszwecks wird von allen Planspielkommunen als vorteilhaft bewertet. Hiermit werde eine weitere Option als ultima ratio zur Bekämpfung von Schrottimmobilien geschaffen, wenn alle anderen Instrumente und Zwangsmittel zur Beseitigung von Missständen und Mängeln ausgeschöpft seien. Auch nach Einleitung eines möglichen Enteignungsverfahrens seien nochmals Bemühungen für einen freihändigen Erwerb des Grundstücks zu tätigen, da dieser Weg schneller zum Ziel der Beseitigung der Schrottimmobilie durch die Gemeinde oder einen Bauwilligen führe.

Das Amt für Bau und Immobilien der Stadt Frankfurt a.M. hat in den letzten zehn Jahren drei Enteignungsverfahren nach § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB auf den Weg gebracht. In zwei Fällen konnte im Rahmen der Enteignungsverhandlungen ein freihändiger Erwerb erreicht werden. In einem weiteren Fall liegt noch kein Verhandlungsergebnis vor. Die Verhandlungsstrategie der Enteignungsbehörde ziele stets auf eine gütliche Einigung der Vertragsparteien, sodass die Enteignung als ultima ratio erst am Ende langwieriger Verhandlungen stehe, die in letzterem Fall seit sechs Jahren andauerten.

Auch im Umgang mit Schrottimmobilien werde die Stadt Frankfurt a.M. zunächst versuchen, unter Androhung der Enteignungsmöglichkeit den Eigentümer zur ordnungsgemäßen Nutzung des Grundstücks und zur Beseitigung von Missständen und/oder Mängeln zu bewegen. Im nächsten Schritt würde sie einen freihändigen Erwerb anstreben. Erst wenn diese Mittel nicht zum

Erfolg führen, würde sie die Enteignungsstelle des Regierungspräsidiums zwecks Einleitung eines Enteignungsverfahrens kontaktieren.

Die Stadt Dortmund hat bisher, auch infolge des Austauschs mit anderen Kommunen zum Thema Schrottimmobilien, kein Verfahren zur Enteignung einer Schrottimmobilie in Betracht gezogen. Die Erfolgschancen wurden als gering eingeschätzt und es gebe wenig positive Erfahrungen anderer Kommunen zu den bisherigen Enteignungstatbeständen. Der geplante § 85 Abs. 1 Nr. 8 BauGB könne dazu führen, dass sich mehr Kommunen zu einer Enteignung einer Schrottimmobilie „trauen". Auch Dortmund werde intensiv prüfen, ob der § 85 Abs. 1 Nr. 8 BauGB Anwendung finden könne. Seitens der Stadt Blieskastel sind bisher Enteignungen aus politischen Gründen abgelehnt worden, und es wird davon ausgegangen, dass sich die Position auch künftig nicht ändern werde. In Geeste stellt sich die Frage der Enteignung im Zusammenhang mit Schrottimmobilien nicht, da es keine Schrottimmobilien als städtebauliches Problem gebe.

Mit Blick auf ein mögliches Enteignungsverfahren blieb noch offen, wann die Verpflichtungen durch ein Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot als nicht erfüllt gelten würden (Dortmund). Darüber hinaus stellte Gera die Frage, welche Kriterien ein bauwilliger Dritter erfüllen müsse – insbesondere, wenn mehrere zur Verfügung stünden. Hier wären nähere Erläuterungen in einem Mustereinführungserlass hilfreich.

2.5.3 Allgemeines zu städtebaulichen Geboten, Modernisierungs und Instandsetzungsgebot bei Schrottimmobilien

Geplante Regelung

§ 175 – Allgemeines

(1) Beabsichtigt die Gemeinde, ein Baugebot (§ 176), ein Modernisierungs- *und* Instandsetzungsgebot (§ 177), ein Pflanzgebot (§ 178) oder ein Rückbau- *und* Entsiegelungsgebot (§ 179) zu erlassen, *so* soll sie die Maßnahme vorher mit den Betroffenen erörtern. Die Gemeinde soll die Eigentümer, Mieter, Pächter und sonstigen Nutzungsberechtigten im Rahmen ihrer Möglichkeiten *dahingehend* beraten, wie die Maßnahme durchgeführt werden kann und welche Finanzierungsmöglichkeiten aus öffentlichen Kassen bestehen. *Liegen auf einem Grundstück die Voraussetzungen des § 24 Absatz 1 Satz 1 Nr. 8 vor, so kann die Gemeinde die Erörterung nach Satz 1 und die Beratung nach Satz 2 durch eine Anhörung ersetzen.*

(2) Die Anordnung von Maßnahmen nach den §§ 176 bis 179 setzt voraus, dass die alsbaldige Durchführung der Maßnahmen aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist; bei Anordnung eines Baugebots nach § 176 kann dabei auch ein dringender Wohnbedarf der Bevölkerung berücksichtigt werden. Dies ist *insbesondere der Fall*, wenn es sich um ein nach § 201a bestimmtes Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt handelt.

§ 177 – Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot

(1) [...]

(6) Bezieht sich eine Maßnahme nach Absatz 1 auf ein Grundstück, das die Voraussetzungen des § 24 Absatz 1 Satz 1 Nr. 8 erfüllt, so gilt § 176 Absatz 7 bis 9 entsprechend.

§ 212a – Entfall der aufschiebenden Wirkung

(1) [...]

(2) [...]

(3) Weist ein Grundstück die Voraussetzungen des § 24 Absatz 1 Satz 1 Nr. 8 auf, so haben Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Anordnung eines Modernisierungs- und Instandsetzungsgebots nach § 177 oder gegen ein Rückbau- und Entsiegelungsgebot nach § 179 keine aufschiebende Wirkung.

Votum

Die Planspielkommunen befürworten überwiegend die vorgesehene Möglichkeit der Ersetzung der Erörterung und Beratung durch eine Anhörung im Fall von Schrottimmobilien im geplanten § 175 Abs. 1 Satz 3 BauGB und bewerten die Vorschrift verständlich und nachvollziehbar. Die Möglichkeit, die Anordnung eines Modernisierungs- und Instandsetzungsgebots im Fall einer Schrottimmobilie mit der Verpflichtung zu verbinden, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist den für eine bauliche Nutzung des Grundstücks erforderlichen Antrag auf Erteilung einer bauaufsichtlichen Genehmigung zu stellen (Entwurf des § 177 Abs. 6 i. V. m. § 176 Abs. 7 BauGB), sehen sie als vorteilhaft an.

Darüber hinaus sprechen sie sich für die im Referentenentwurf – aber nicht mehr im Regierungsentwurf – vorgesehene Regelung in § 175 Abs. 3a BauGB aus, wonach die Verfügungen nach § 176 bis 179 für und gegen den Rechtsnachfolger gelten. Sie befürworten ebenso die geplante Regelung in § 212a Abs. 3 BauGB, die den Wegfall der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Anordnung von Geboten nach § 177 oder § 179 BauGB im Falle von Schrottimmobilien vorsieht. Die geplanten Regelungen in § 177 Abs. 6 i.V.m. § 176 Abs. 8 bzw. 9 BauGB werden von Frankfurt a.M. und Gera positiv eingeschätzt.

Die Städte Blieskastel und Geeste geben zu den in diesem Kapitel behandelten geplanten Neuerungen kein Votum ab.

Begründung

Mit Ausnahme der Stadt Dortmund verfügen die Planspielkommunen über keine Erfahrungen im Umgang mit städtebaulichen Geboten. Soweit sie ein Votum abgeben, schätzen sie übereinstimmend ein, dass die Möglichkeit der Ersetzung der Erörterung und Beratung durch eine Anhörung im Falle von Schrottimmobilien von Vorteil sei. Zum einen bestehe möglicherweise ein dringender Handlungsbedarf zur Beseitigung von Missständen und Mängeln, zum anderen erleichtere dies die Bearbeitung dieses Vorgangs erheb-

lich. Sofern ein Eigentümer nicht erreichbar, ansprechbar oder unwillig ist, sei es für die Kommune schwierig bis unmöglich, eine sachgerechte Erörterung und Beratung durchzuführen. Ersetzt eine Anhörung diese Schritte, entfalle diese Problematik.

Die mögliche Verpflichtung des Eigentümers zur Stellung eines Bauantrags entsprechend § 176 Abs. 7 BauGB im Falle einer Schrottimmobilie wird positiv bewertet. Die votierenden Kommunen führen übereinstimmend aus, dass der Eigentümer innerhalb dieser Frist tätig werden müsse. Die Kommune behalte die Kontrolle über Zeitpunkt, Inhalt und Ernsthaftigkeit der eingeleiteten Maßnahmen des Eigentümers aufgrund des erlassenen Gebots, und die Untere Bauaufsichtsbehörde werde frühzeitig eingebunden (so insbesondere Gera). So entstehe vermehrt Druck auf den Eigentümer zur Umsetzung des Gebots (Cottbus). Dennoch seien Verzögerungen durch den Eigentümer denkbar, indem er ggf. bewusst einen unvollständigen Bauantrag stellt (Gera).

Der Referentenentwurf vom 02.04.2026 sah in § 175 Abs. 3a BauGB die Regelung vor, dass Verfügungen nach §§ 176 bis 179 für und gegen den Rechtsnachfolger gelten, wenn auf einem Grundstück die Voraussetzungen von § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 vorliegen. Im Regierungsentwurf ist sie entfallen, weil städtebauliche Gebote als grundstücksbezogene Verwaltungsakte schon nach allgemeinem Verwaltungsrecht für und gegen den Rechtsnachfolger gelten. Die Planspielkommunen unterstützen diese Rechtsauffassung und halten das unter verfahrensökonomischen Gesichtspunkten auch für sinnvoll.

Die vorgesehene Regelung in § 177 Abs. 6 BauGB, der die entsprechende Anwendung des § 176 Abs. 8 BauGB für das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot im Falle von Schrottimmobilien ermöglicht, wird von Frankfurt a.M. und Gera positiv bewertet. Die Option, das Enteignungsverfahren nach § 85 Absatz 1 Nr. 8 auch vor Ablauf der Frist nach Absatz 1 einzuleiten, wenn der Eigentümer der Verpflichtung auch nach Vollstreckungsmaßnahmen auf Grund landesrechtlicher Vorschriften nicht nachkomme, könne nach ihrer Auffassung den Druck auf den Eigentümer erhöhen, die ihm obliegenden Pflichten (ggf. noch im Rahmen der Frist) zu erfüllen. Ggf. werde dadurch seine Mitwirkungsbereitschaft erhöht. Weil nach der Einleitung eines Enteignungsverfahrens zunächst Gespräche über einen freihändigen Erwerb geführt würden, führe eine vorzeitige Einleitung nicht zu einer direkten Enteignung, sondern eröffne zunächst lediglich weitere Handlungsoptionen.

Die Stadt Frankfurt a.M. begrüßt die Einbeziehung des § 176 Abs. 9 BauGB beim Instandsetzungsgebot im Rahmen von Schrottimmobilien. Damit dürfe auch im Enteignungsverfahren nach § 85 Abs. 1 Nr. 8 BauGB davon ausgegangen werden, dass die Voraussetzungen des Instandsetzungsgebots vorliegen und bei der Bemessung der Entschädigung bestimmte Werterhöhungen unberücksichtigt blieben. Dies lasse bei der Festsetzung der Entschädigung nach enteignungsrechtlichen Grundsätzen eine mögliche Spekulation seitens des Grundstückseigentümers außer Acht und ziele auf die Ermittlung des tatsächlichen Wertes entsprechend des aktuellen Zustandes.

Die Stadt Dortmund kritisiert die Komplexität der Anforderungen an den Erlass von städtebaulichen Geboten und regt die Möglichkeit der Vereinfachung der Beschreibung der Missstände und Mängel beim Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot und/oder der Wirtschaftlichkeitsberechnung zum Beispiel durch pauschale Funktions- bzw. Ausstattungslisten an.

Konkrete Vorschläge werden hierfür nicht vorgetragen. Angeregt wird, solche Optionen in einem weiteren Forschungsvorhaben zu ermitteln. Es bestehe die Befürchtung, ggf. unvollständige oder fehlerhafte Maßnahmen zur Beseitigung der Missstände und zur Behebung der Mängel anzuordnen und vor Gericht mit diesen Anordnungen zu scheitern.

Zur vorgesehenen Regelung in § 212a BauGB führt die Stadt Gera aus, dass dadurch eine mögliche „Verzögerungstaktik" des Eigentümers zumindest erschwert werde. Das Rückbaugebot könne sofort vollzogen werden. Hier stelle sich die Frage, inwieweit sich die Gemeinde in die Gefahr einer Entschädigungspflicht bringe, wenn sich der Gebotserlass im Nachhinein durch eine gerichtliche Entscheidung als rechtswidrig erweise. Auch im Falle des Modernisierungs- und Instandsetzungsgebots könnten Vollstreckungsmaßnahmen eingeleitet werden, wenn die in der Anordnung festgesetzte Frist verstrichen sei. Der Eigentümer habe allerdings die Möglichkeit, die Anordnung der aufschiebenden Wirkung gemäß § 80 Abs. 5 VwGO zu beantragen. Die Stadt Dortmund betont ebenfalls, dass sich neue Handlungsoptionen für die Kommune auftun. Dies sei auch geboten, da die Auswirkungen einer Schrottimmobilie auf die städtebauliche Umgebung häufig enorm seien. Zudem müsse der Eigentümer, wenn er eine aufschiebende Wirkung des Widerspruchs oder der Anfechtungsklage erreichen will, selbst aktiv werden und auch das Kostenrisiko für Gerichts- und Anwaltskosten tragen. So könnten der Rechtsschutz effektiver gestaltet und Verzögerungstaktiken ohne Erfolgsaussichten vermieden werden.

2.5.4 Betretungsrecht

Geplante Regelung

§ 209 BauGB – Vorarbeiten; Betreten von Grundstücken und Gebäuden; Einschränkung eines Grundrechts

(1) [...]

(2) [...]

(3) Liegen auf einem Grundstück die Voraussetzungen des § 24 Absatz 1 Satz 1 Nr. 8 vor, so haben Eigentümer, Besitzer und andere Nutzungsberechtigte darüber hinaus zu dulden, dass Beauftragte der zuständigen Behörde das Grundstück, darauf befindliche Gebäude sowie den Wohnraum oder die Unterkunft außerhalb der Nachtzeit betreten, wenn dies für die Vorbereitung nachfolgender Maßnahmen erforderlich ist:

1. Ausübung eines Vorkaufsrechts nach § 24 Absatz 1 Satz 1 Nr. 8,
2. Anordnung eines Modernisierungs- und Instandsetzungsgebots nach § 177 oder
3. Anordnung eines Rückbau- und Entsiegelungsgebots nach § 179

Die Pflicht zur vorherigen Bekanntgabe nach Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend. Das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Absatz 1 des Grundgesetzes) wird insoweit eingeschränkt.

Votum

Die vorgesehene Regelung wird von den Planspielkommunen mit Ausnahme einzelner Unklarheiten begrüßt. Die Planspielkommunen sind sich darüber einig, dass es die Vorbereitung der in § 209 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 bis 3 BauGB geplanten Maßnahmen dadurch erleichtert, wenn Beauftragte der zuständigen Behörde das Grundstück, darauf befindliche Gebäude sowie den Wohnraum oder die Unterkunft betreten dürfen.

Begründung

Die Planspielkommunen konstatieren übereinstimmend, dass durch das geplante Betretungsrecht die umfängliche Ermittlung und Bewertung des Zustands des Gebäudes bzw. einzelner Wohnungen und somit auch die Ausübung bzw. Anordnung der erforderlichen Maßnahmen erleichtert würden. Die Stadt Dortmund berichtet, dass die Beschäftigten des nach dem Bauplanungsrecht zuständigen Amts nach bisherigem Recht auf die Begleitung von Beschäftigten der Bauaufsichtsbehörde angewiesen gewesen seien, die über ein Betretungsrecht aufgrund der Landesbauordnung verfügten, um den Zustand im Inneren des Gebäudes bzw. in den Wohnungen zu ermitteln. Sie berichtet zugleich, dass Mieter:innen von Wohnungen teilweise bereitwillig Einlass gewährten, weil sie sich eine Verbesserung der Zustände erhofften. Die Stadt Frankfurt a.M. begrüßt das Betretungsrecht grundsätzlich auch. Gleichwohl schätzt sie es als problematisch ein, die entsprechenden personellen Kapazitäten zur Begutachtung bereitzustellen und dies innerhalb der ohnehin schon knappen Fristen für die Ausübung des Vorkaufsrechts zu bewältigen. Die Stadt Gera sieht ebenfalls eine Erleichterung für die Sachverhaltsaufklärung, sorgt sich aber um die mögliche Sicherheit der Beauftragten der zuständigen Behörde und wirft die Frage auf, ob die Begleitung durch die Polizei ratsam sei.



Abb. 4:
Vorher-nachher-Vergleich Flurstraße 11, Stadt Dortmund

Quelle: Stadt Dortmund

2.6 Regelungen zum Vorkaufsrecht

2.6.1 Durchsetzung bestehender Vorkaufsrechte in Share-Deal-Konstellationen

Hinweis: Die Vorschriften zur Durchsetzung von Vorkaufsrechten in Share-Deal-Konstellationen adressieren komplexe gesellschaftsrechtliche Vorgänge. Die den Planspielkommunen hierfür zur Verfügung stehende Zeit reichte nicht aus, um sich vertieft mit der Anwendung und Auswirkung der Vorschriften auseinanderzusetzen. Die folgenden Ausführungen beschränken sich daher auf allgemeine Anmerkungen zu den vorgeschlagenen neuen Regelungen.

2.6.1.1 Erwerbsrecht nach § 28a BauGB

Geplante Regelung

§ 28a – Erwerbsrecht

(1) Die Gemeinde kann für ihr gesamtes Gemeindegebiet oder für Teile davon durch Satzung bestimmen, dass sie vom Grundstückseigentümer den Verkauf eines Grundstücks an sich verlangen kann, wenn die Voraussetzungen des § 24 oder § 25 mit der Ausnahme des Kaufvertrags vorliegen und der Grundstückseigentümer sich verpflichtet, das Eigentum an dem Grundstück gegen Gewährung von Gesellschaftsrechten an eine Gesellschaft zu übertragen. Die Satzung nach Satz 1 kann mit anderen Satzungen nach den §§ 25 Absatz 1, 30, 33 oder 34 Absatz 4 verbunden werden. § 22 Absatz 2 ist entsprechend anzuwenden.

(2) Das Erwerbsrecht ist ausgeschlossen, wenn die Übertragung nach dem Umwandlungssteuergesetz oder den §§ 6 Absatz 3 und 5 oder 16 Absatz 3 des Einkommensteuergesetzes begünstigt ist. Abweichend von Satz 1 besteht das Erwerbsrecht, wenn die Haupttätigkeit der erwerbenden Gesellschaft in der Entwicklung von Grundstücken, Grundstücksteilen, grundstücksgleichen Rechten oder Bauten oder in deren Nutzungsüberlassung oder Veräußerung an Dritte sowie in darauf bezogenen Hilfsgeschäften besteht. Eine Haupttätigkeit im Sinne des Satzes 2 ist regelmäßig anzunehmen, wenn die erwerbende Gesellschaft in den letzten fünf Wirtschaftsjahren, bei kürzerem Bestehen in der Zeit seit ihrer Gründung, mehr als die Hälfte ihres Umsatzes aus diesen Tätigkeiten erzielt hat oder wenn die erwerbende Gesellschaft bei Abschluss des auf die Übertragung gerichteten Verpflichtungsgeschäfts keine wesentlichen Umsätze erzielt und das zu übertragende Grundstück deren werthaltigster Vermögensgegenstand wäre.

(3) Die Vorschriften dieses Abschnitts mit Ausnahme des § 26 Nr. 1 sind entsprechend anzuwenden, soweit die Absätze 3 bis 6 keine abweichende Regelung treffen. Die Mitteilungspflicht nach § 28 Absatz 1 Satz 1 besteht mit der Maßgabe, dass anstelle des Inhalts des Kaufvertrags der Inhalt des Verpflichtungsgeschäfts mitzuteilen und gegebenenfalls das Vorliegen der tatsächlichen Voraussetzungen für den Ausschluss des Erwerbsrechts nach Absatz 2 nachzuweisen ist. § 28 Absatz 1 Satz 2 gilt mit der Maßgabe, dass das Grundbuchamt bei einem Grundstück, das im Geltungsbereich einer Satzung nach Absatz 1

Satz 1 liegt, die Gesellschaft als Eigentümerin in das Grundbuch nur eintragen darf, wenn ihm die Nichtausübung oder das Nichtbestehen des Erwerbsrechts nach Absatz 1 nachgewiesen ist.

(4) Unbeschadet der Mitteilungs- und Nachweispflicht nach Absatz 3 Satz 2 in Verbindung mit § 28 Absatz 1 Satz 1 kann der Gemeinde mitgeteilt werden, dass und mit wem ein Verpflichtungsgeschäft im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 abgeschlossen wurde, oder dass und mit wem der Abschluss eines solchen Verpflichtungsgeschäfts beabsichtigt ist. In diesem Fall hat die Gemeinde dem Eigentümer binnen zehn Werktagen entweder mitzuteilen, dass sie ihr Erwerbsrecht prüfen möchte, oder den Nachweis zu erteilen, dass sie ein etwaiges Erwerbsrecht nicht ausübt, oder, sofern das Rechtsgeschäft noch nicht beurkundet ist, dass sie ein etwaiges Erwerbsrecht nicht ausüben wird.

(5) Das Erwerbsrecht kann nur binnen drei Monaten nach Erfüllung der Mitteilungs- und Nachweispflicht gemäß Absatz 3 Satz 2 in Verbindung mit § 28 Absatz 1 Satz 1 durch Abgabe eines notariell beurkundeten Angebots zum Abschluss eines Kaufvertrages gegenüber dem Veräußerer ausgeübt werden. Es gelten die grundstücksbezogenen Bestimmungen, insbesondere über die Eigenschaften des Grundstücks und den Übergang des Eigentums und der Lasten, die der Verpflichtete in dem Verpflichtungsgeschäft mit dem Dritten vereinbart hat. Der Grundstückseigentümer ist verpflichtet, das Angebot binnen eines Monats nach Zugang in notariell beurkundeter Form anzunehmen, wenn der angebotene Kaufpreis mindestens dem Verkehrswert des Grundstücks (§ 194) im Zeitpunkt des Verpflichtungsgeschäfts entspricht. Abweichend von Satz 3 muss der angebotene Kaufpreis mindestens dem zu zahlenden Betrag nach den Vorschriften des Zweiten Abschnitts im Fünften Teil des Ersten Kapitels entsprechen, wenn in den Fällen des § 24 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 der Erwerb des Grundstücks für die Durchführung des Bebauungsplans erforderlich ist und es nach dem festgesetzten Verwendungszweck enteignet werden könnte. Der Anspruch auf Annahme des Angebots ist ausgeschlossen, wenn die Gemeinde nicht innerhalb eines Monats nach Ablauf der Annahmefrist Klage beim Landgericht, Kammer für Baulandsachen, erhebt.

(6) Der Grundstückseigentümer ist berechtigt, bis zum Ablauf eines Monats nach Rechtskraft der Verurteilung zur Abgabe einer Annahmeerklärung von dem Verpflichtungsgeschäft zurückzutreten, was zugleich als Rücktritt vom Kaufvertrag mit der Gemeinde gilt.

Votum

Die Einführung eines Erwerbsrechtstatbestandes nach § 28a BauGB in Konstellationen, in denen ein Grundstück gegen Gewährung von Gesellschaftsanteilen übertragen wird, wird von der Zielrichtung her im Planspiel grundsätzlich begrüßt. Frankfurt a.M. und Dortmund bezweifeln jedoch, ob damit das Kernproblem mit der Umgehung von Vorkaufsrechten durch sog. „Share Deals“ gelöst wird. Auch gegenüber dem Verfahren beim Erwerbsrecht wird Kritik geäußert.

Begründung

Die Änderungen seien nachvollziehbar und verständlich. Die Regelungsintention gehe aus dem vorgeschlagenen Gesetzestext hervor. Positiv wird an der Vorschrift hervorgehoben, dass es für die Städte zunächst darum gehe, sich einen Überblick darüber verschaffen zu können, welche Erwerbsvorgänge überhaupt stattfinden. Dies sei Voraussetzung dafür, bestimmte Umgehungstatbestände identifizieren zu können. Insofern diene die Regelung auch dazu, mehr Informationen über Share-Deal-Konstellationen zu gewinnen. Dies könne ggf. auch für eine künftige Konkretisierung/Anpassung des Tatbestandes genutzt werden. Es gehe allerdings in den seltensten Fällen um die Neueinbringung von Grundstücken in eine Gesellschaft, sondern um den Verkauf von Gesellschaften oder Gesellschaftsanteilen, deren überwiegender Vermögenswert ein Grundstück darstellt. Dieser Tatbestand müsste dem Erwerbsrecht daher gleichgestellt werden.

Durch den Regierungsentwurf ist der Ausschlusstatbestand nach § 28a Abs. 2 BauGB nochmals klarer formuliert worden. Dieser lautete: „Das Vorkaufsrecht ist ausgeschlossen, wenn die Gesellschaft ein Gewerbe betreibt, das nicht hauptsächlich in der Überlassung von Grundstücken, Grundstücksteilen, grundstücksgleichen Rechten und Bauten an Dritte zur Nutzung besteht, und für das das vorkaufsrechtsbelastete Grundstück betriebsnotwendig ist.“ Frankfurt a.M. hatte am ursprünglichen Referentenentwurf noch kritisiert, dass die Prüfung der Betriebsnotwendigkeit eines Grundstücks aus der Perspektive der Praxis nur schwer handhabbar sei. Als offene Frage wurde beispielsweise aufgeführt, ob ein Grundstück, auf dem sich etwa Werkswohnungen befinden, betriebsnotwendig sei. Der nun neu formulierte Ausschlusstatbestand lasse sich durch die Unterlagen des § 20 Grunderwerbssteuergesetz prüfen. Sofern sich Erwerber:innen oder Verkäufer:innen auf den Ausschluss berufen, müssten sie im Zweifel weitere Unterlagen beibringen.

Sowohl Dortmund als auch Frankfurt a.M. halten die Frist für eine Prüfung des Erwerbsrechts von drei Monaten für zu kurz. Rechtsgeschäfte aus diesem Bereich wiesen eine hohe Komplexität auf. Um das Vorliegen der Tatbestandsmerkmale hinreichend prüfen zu können, wäre eine Fristverlängerung notwendig. Es handele sich für die zuständigen Behörden um gänzlich neue Transaktionen und Sachverhalte mit einer eigenen Systematik. Eine Entscheidung über die Nichtausübung nach § 28a Abs. 3 S. 3 BauGB werde man innerhalb der Frist nach Einschätzung beider Städte nicht treffen können.

Die beiden Planspielkommunen kritisieren darüber hinaus auch das in Absatz 5 geregelte Rücktrittsrecht. Dieses könnte das aufwändige Verfahren einer Prüfung der Tatbestandsmerkmale ins Leere laufen lassen.

Bei der Aufstellung einer Satzung nach § 28a Abs. 1 BauGB werden ansonsten keine Probleme gesehen. Hier würde man analog zu Sanierungssatzungen vorgehen und die betroffenen Grundstücke mit ihren entsprechenden Flurstücknummern aufnehmen.

2.6.1.2 Umgehungstatbestand und Mitteilungspflicht nach § 28b BauGB

Geplante Regelungen

§ 24 – Allgemeines Vorkaufsrecht

(1a) Das Vorkaufsrecht steht der Gemeinde auch zu bei einer Vertragsgestaltung, die in ihrer Gesamtheit einem Kaufvertrag nahezu gleichkommt. Mehrere Verträge sind in ihrem Zusammenhang zu betrachten. Nach dem Umwandlungssteuergesetz vom 7. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2782, 2791), das zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 2. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 387) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, oder den §§ 6 Absatz 3 und 5, 16 Absatz 3 des Einkommensteuergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), das zuletzt durch Artikel 29 des Gesetzes vom 4. Februar 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 33) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, begünstigte Vorgänge gelten nicht als Vertragsgestaltungen im Sinne der Sätze 1 und 2; § 28a Absatz 1 Satz 1 bleibt unberührt.

§ 28b – Mitteilungspflicht bei Gesellschaften mit Grundeigentum

(1) Die Gemeinde kann für ihr gesamtes Gemeindegebiet oder für Teile davon durch Satzung bestimmen, dass ihr unbeschadet des § 208 die in § 1 Absatz 3 und 3a des Grunderwerbsteuergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Februar 1997 (BGBl. I S. 418, 1804), das zuletzt durch Artikel 33 des Gesetzes vom 2. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 387) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, genannten Rechtsvorgänge mitzuteilen sind, wenn zum Vermögen der Gesellschaft ein Grundstück im Geltungsbereich der Satzung gehört. Auf die Satzung nach Satz 1 ist § 16 Absatz 2 entsprechend anzuwenden.

(2) Verpflichtet ist in Fällen des § 1 Absatz 3 Nr. 1 und 2 sowie Absatz 3a des Grunderwerbsteuergesetzes der Erwerber, in Fällen des § 1 Absatz 3 Nr. 3 und 4 des Grunderwerbsteuergesetzes der Veräußerer. Die Mitteilung wird durch die Mitteilung der jeweils anderen Vertragspartei ersetzt.

(3) Die Mitteilung muss die in § 20 des Grunderwerbsteuergesetzes genannten Angaben enthalten mit Ausnahme der Angaben nach Absatz 1 Nr. 3, die jedoch enthalten sein dürfen. Die Mitteilungspflicht kann durch Übersendung einer Kopie der Anzeige nach § 19 Absatz 1 des Grunderwerbsteuergesetzes an die Gemeinde erfüllt werden.

Votum

Die Kodifizierung von Umgehungsgeschäften nach § 24 Abs. 1a BauGB und die Mitteilungspflicht nach § 28b BauGB werden mit Blick auf das Regelungsziel grundsätzlich positiv bewertet. Die Prüfung des Tatbestandes von § 28b BauGB stellt die Planspielkommunen jedoch vor große Herausforderungen. Auch hier wird bezweifelt, dass der Nachweis eines Umgehungsgeschäftes gelingen kann.

Begründung

Die Planspielkommunen Frankfurt a.M. und Dortmund begrüßen grundsätzlich den Ansatz, dass mit der Mitteilungspflicht nach § 28b BauGB ein Informationsdefizit zur Durchsetzung kommunaler Vorkaufsrechte bei Umgehungsgeschäften behoben werden soll. Ohne eine Mitteilung fehlt der Gemeinde bereits die Kenntnis darüber, dass ein Share Deal stattgefunden hat. Diese Kenntnis wäre Voraussetzung dafür zu prüfen, ob es sich möglicherweise um ein Umgehungsgeschäft nach § 24 Abs. 1a BauGB handelt. Eine Mitteilungspflicht könne dabei helfen, Art und Umfang der Rechtsgeschäfte zu identifizieren und zu bewerten.

Nach Auffassung beider Kommunen ist die Prüfung von Umgehungsgeschäften allerdings auch mit der gesetzlichen Mitteilungspflicht eine große Herausforderung. Die Vertragskonstellationen bei den Share Deals seien sehr komplex. Bei der Prüfung eines Unternehmenskaufs müssten alle notwendigen Unterlagen vorgelegt werden, um den Kaufgegenstand und die Zusammensetzung des Unternehmenswerts nachvollziehen zu können. Aus den Vertragsunterlagen müsste ersichtlich werden, welche Grundstücke und Gebäude Teil des Verkaufs der Unternehmensanteile sind. Es müsste eine Flächenaufstellung über die Wohn- und Nutzflächen vorhanden sein, außerdem seien die Mietverhältnisse entscheidend. Notwendig wäre darüber hinaus auch die Kenntnis über die aktuelle Miete und im besten Fall auch die Information, wie lange die Mietverträge noch bestehen. Schließlich müsse sich aus den Unterlagen auch ergeben, welche Belastungen auf dem Grundstück liegen (z. B. Hypotheken) und inwiefern solche bereits auf den Kaufpreis der Unternehmensanteile angerechnet wurden.

Nach einer ersten Einschätzung der Stadt Frankfurt a.M. könnte ein Umgehungsgeschäft bei Übernahme von mindestens 90 % der Anteile naheliegen, wenn zusätzlich das Vermögen des Unternehmens zu mindestens 90 % aus Immobilien besteht. Nach Ausübung des Vorkaufsrechts müsste das Grundstück aus dem Betriebsvermögen herausgelöst werden. Hier stelle sich die offene Frage, inwieweit bei einer solchen Konstellation zusätzlich eine Grunderwerbssteuer anfalle.

Die Sanktionierungsmöglichkeit eines Verstoßes gegen die Mitteilungspflicht nach § 213 Abs. 2 BauGB wird begrüßt.

Als Nebeneffekt könnte eine solche Regelung nach Auffassung der Stadt Frankfurt a.M. auch dazu führen, dass die Gutachterausschüsse bei Vorliegen der Verträge ihre gesetzlichen Anforderungen (Transparenz auf dem Immobilienmarkt) besser erfüllen können. Mit Erhalt der Verträge kann die Auswertung und Aufnahme in die Kaufpreissammlung erfolgen. In den Immobilienmarktberichten werden auch Umsätze und Anzahl der Transaktionen dargestellt. Bislang liegen dem Gutachterausschuss diese Verkäufe über Share Deals nicht vor, wodurch regelmäßig eine Differenz insbesondere im Gewerbemarkt zwischen den Umsatzzahlen des Gutachterausschusses und entsprechenden privaten Marktteilnehmern entsteht. Insofern wäre es wichtig, möglichst alle Daten – auch die der Share Deals – den Gutachterausschüssen zu übermitteln, sofern diese immobilienmarktrelevant sind.

2.6.2 Vorkaufsrecht im sozialen Erhaltungsgebiet

Hinweis: Die Stadt Frankfurt a.M. ist die einzige Kommune im Planspiel mit Praxiserfahrungen mit dem Vorkaufsrecht in sozialen Erhaltungssatzungsgebieten.

Geplante Regelung

§ 26 – Auschluss des Vorkaufsrechts

Die Ausübung des Vorkaufsrechts ist ausgeschlossen, wenn

[...]

4. das Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans oder den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bebaut ist und genutzt wird und eine auf ihm errichtete bauliche Anlage keine Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 Absatz 2 und 3 Satz 1 aufweist.

Satz 1 Nr. 4 gilt nicht für Grundstücke im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung nach § 172 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2, *soweit zukünftig nachteilige Ausstrahlungswirkungen auf die Umgebung im Sinne möglicher satzungswidriger Nutzungsabsichten zu erwarten sind*.

§ 27 – Abwendung des Vorkaufsrechts

(1) [...]

(2) Für Grundstücke im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung nach § 172 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 kann die Gemeinde zur Abwendung der Ausübung des Vorkaufsrechts vom Käufer die Verpflichtung zur Nutzung entsprechend den Zielen und Zwecken der Satzung für die Geltungsdauer der Satzung, höchstens aber für einen Zeitraum von 20 Jahren, verlangen. Eine Verpflichtung zum Unterlassen von Maßnahmen, auf deren Genehmigung gemäß § 172 Absatz 4 Satz 2 oder Satz 3 Nr. 1 bis 5 ein Anspruch besteht, ist ausgeschlossen. Die Verpflichtung nach Satz 1 muss vor Ablauf der Frist nach § 28 Absatz 2 Satz 1 erfolgen.

Votum

Die Änderungen beim Vorkaufsrecht in Gebieten mit einer sozialen Erhaltungssatzung in § 26 Satz 2 sowie § 27 Absatz 3 BauGB werden von Frankfurt a.M. überwiegend positiv bewertet. Insbesondere durch die Stärkung der Abwendungsvereinbarungen wird davon ausgegangen, dass diese als milderes Mittel gegenüber dem Vorkaufsrecht die Ziele von sozialen Erhaltungssatzungen stärken. Der Halbsatz in § 26 Nr. 4 Satz 2 BauGB zu satzungswidrigen Nutzungsabsichten wird als nicht praktikabel abgelehnt.

Begründung

In Frankfurt a.M. sind insgesamt 14 Gebiete mit einer sozialen Erhaltungssatzung ausgewiesen mit dem Ziel, die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu erhalten. Bis zum Zeitpunkt des Urteils des Bundesverwaltungsge-

richts (Urteil vom 09.11.2021 – BVerwG 4 C 1.20) hat die Stadt Frankfurt a.M. in neun Fällen in Milieuschutzgebieten ihr Vorkaufsrecht ausgeübt. In etwa 90 Fällen wurden Abwendungsvereinbarungen geschlossen. Seit Vorliegen des Urteils wurde kein Vorkaufsrecht mehr ausgeübt und aufgrund der fehlenden Handhabe auch keine Abwendungsvereinbarung mehr geschlossen. Bei Nichteinhaltung der Satzungsziele bestehen aktuell keine Handlungsmöglichkeiten, das Eigentum am Grundstück zu erlangen bzw. den Eigentümer zur Einhaltung der Satzungsziele zu verpflichten. Die geplante Gesetzänderung könnte nach Einschätzung der Stadt Frankfurt a.M. zusätzliche Möglichkeiten bieten, sofern die befürchteten Mängel, Missstände und Ausstrahlungswirkungen hinreichend belegt werden können.

Die Verpflichtung der Käufer zur Einhaltung der Ziele der Milieuschutzsatzungen wird seitens der Stadt Frankfurt a.M. am Main gefordert und durchgesetzt. Im Rahmen der seinerzeit geschlossenen Abwendungsvereinbarung wurde die Einhaltung für den Zeitraum, in dem das Kaufgrundstück im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung liegt, längstens aber zehn Jahre nach Wirksamwerden der Abwendungsvereinbarung gefordert. Die Anpassung hinsichtlich des Verpflichtungszeitraumes auf 20 Jahre wird daher begrüßt und ermögliche im Fall einer Weiterveräußerung des Objekts die Übertragung auf den Rechtsnachfolger, ohne dass es binnen einer kurzen Zeit dem Abschluss einer weiteren Abwendungsvereinbarung bedarf. Nach der Neuregelung sollte es im Rahmen der Vorkaufsrechtsprüfung und Anhörung möglich sein, „schärfere“ Vereinbarungen zu schließen, die beispielsweise als Sicherungsmaßnahme ein Ankaufsrecht der Stadt für den Fall beinhalteten, dass der Käufer seiner Pflicht zur Beseitigung der Missstände oder Mängel innerhalb einer angemessenen Frist nicht nachkommt.

Ein grundsätzlicher Ausschluss von Maßnahmen in der Abwendungsvereinbarung, auf die nach § 172 Abs. 4 Satz 2 und 3 Nr. 1 bis 5 BauGB ein Anspruch besteht, wird von der Stadt Frankfurt a.M. kritisiert. Die Stadt Frankfurt a.M. hatte nach der geltenden Rechtslage solche Genehmigungen nur unter der Maßgabe erteilt, dass die Ziele der Erhaltungssatzung gewahrt bleiben. Dies wäre nach der neuen Rechtslage nicht mehr möglich und wird daher als nicht sachgerecht angesehen.

2.7 Erhaltungsrecht

2.7.1 Erhaltungsgebiete aufgrund der städtebaulichen Gestalt

Geplante Regelung

§ 172 – Erhaltung baulicher Anlagen und der Eigenart von Gebieten (Erhaltungssatzung); Verordnungsermächtigung

(1) Die Gemeinde kann in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung Gebiete bezeichnen, in denen

1. zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt (Absatz 3),
2. zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (Absatz 4) oder
3. bei städtebaulichen Umstrukturierungen (Absatz 5)

der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen. *In den Fällen des Satzes 1 Nr. 1 bedarf auch die Errichtung baulicher Anlagen der Genehmigung. In den Fällen des Satzes 1 Nr. 1 sowie des Satzes 2 kann die Gemeinde durch Satzung bestimmen, dass bestimmte Arten von baulichen Maßnahmen, die der Nutzung erneuerbarer Energien oder der Steigerung der Energieeffizienz oder dem Abbau von Barrieren dienen, keiner Genehmigung bedürfen. In der Satzung hat die Gemeinde bauliche oder anlagentechnische Anforderungen festzulegen, die sicherstellen, dass der Erhaltungszweck nicht beeinträchtigt wird.* Auf die *Satzungen nach Satz 1 und Satz 3* ist § 16 Absatz 2 entsprechend anzuwenden. Die Landesregierungen werden ermächtigt, für die Grundstücke in Gebieten einer Satzung nach Satz 1 Nr. 2 durch Rechtsverordnung mit einer Geltungsdauer von höchstens fünf Jahren zu bestimmen, dass die Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum (§ 1 des Wohnungseigentumsgesetzes) an Gebäuden, die ganz oder teilweise Wohnzwecken zu dienen bestimmt sind, nicht ohne Genehmigung erfolgen darf. Ein solches Verbot gilt als Verbot im Sinne des § 135 des Bürgerlichen Gesetzbuchs. In den Fällen des Satzes *6* ist § 22 Absatz 2 Satz *2 und* 3, Absatz 6 und 8 entsprechend anzuwenden.

Votum

Frankfurt a.M. befürwortet die Schaffung einer Satzungsermächtigung. Damit ließe sich der Wegfall der Genehmigungspflicht für Maßnahmen innerhalb von Gebäuden im Erhaltungsgebiet sinnvoll regeln. Für energetische Maßnahmen außerhalb von Gebäuden sei eine Satzung dagegen nicht hilfreich. Die Stadt Cottbus sieht in der Satzungsermächtigung keine Vorteile für ihren Vollzug. Sie müsse sich als Untere Bauaufsichtsbehörde ohnehin mit den energetischen Maßnahmen befassen, weil sie für die Erteilung der bauordentlichen Genehmigung zuständig sei. Die übrigen Planspielkommunen geben kein Votum ab.

Begründung

Innerhalb der Stadt Frankfurt a.M. existiert eine Vielzahl von städtebaulichen Erhaltungssatzungen nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr.1 BauGB. In der Stadt Cottbus wurden im März 2026 Beschlüsse über die Aufstellung von zwei Erhaltungssatzungen aufgrund der städtebaulichen Gestalt gefasst, die jedoch noch nicht ortsüblich bekannt gemacht wurden. Die übrigen Planspielkommunen verfügen über keine derartigen Erhaltungssatzungen.

Frankfurt a.M. befürwortet die Schaffung einer Satzungsermächtigung für die Kommunen, die ermöglicht, „dass bestimmte Arten von baulichen Maßnahmen, die der Nutzung erneuerbarer Energien oder der Steigerung der Energieeffizienz oder dem Abbau von Barrieren dienen, keiner Genehmigung bedürfen." Die Stadt Frankfurt a.M. könne sich einen Erlass der Satzung und einen damit einhergehenden Wegfall der Genehmigungspflicht für energetische Maßnahmen innerhalb von Gebäuden im Erhaltungsgebiet vorstellen. Für energetische Maßnahmen außerhalb von Gebäuden sieht sie aufgrund ihrer bisherigen Erfahrungen im Vollzug keine Vorteile im Satzungserlass und Wegfall der Genehmigungspflicht. Die Stadt Frankfurt a.M. begründet dies damit, dass alle Gebäude, Auf- oder Anbauten zur energetischen Sanierung wie Wärmepumpen, PV-Anlagen etc. im Hinblick auf die städtebauliche Erhaltungssatzung zentrales Thema seien und derzeit über stadtinterne Leitlinien (Erscheinungsbild) reguliert würden. Ein Wegfall der Genehmigungspflicht würde zu enormen Problemen bei der Einhaltung der Erhaltungsziele führen und sei deshalb nicht sinnvoll. Eine Satzung, die bestimmte energetische Maßnahmen erlaubt und Anforderungen zur Sicherung der städtebaulichen Gestalt vorsieht, unterliege dem Risiko, nicht lange aktuell zu sein und viele zusätzliche Auslegungsfragen zu generieren. Energetische Maßnahmen unterlägen einer schnellen Veränderung durch technische Weiterentwicklung, womit eine starre Festlegung in der Satzung nicht sinnvoll erscheine. Ein definierter Standard bedeute demgegenüber aber auch Leitplanken für die Vollzugsbehörde (Bauaufsicht) und damit Rechtssicherheit. Derzeit seien die Standards im Merkblatt der Bauaufsicht Frankfurt a.M. definiert bzw. es gebe interne Verwaltungsanweisungen, die deutlich einfacher und schneller angepasst werden könnten.

Eine Begrenzung der Auswirkungen energetischer Maßnahmen auf die Miethöhe (zum Beispiel durch Kopplung an den Mietspiegel) scheide aufgrund der Volatilität der Merkmale aus. Mietenbegrenzungen in den Erhaltungssatzungen seien rechtlich nicht möglich. Abgesehen von der generellen Ablehnung erscheine es im Blick auf die Situation in Frankfurt a.M. nicht sachgerecht, eine solche Satzung für das gesamte Gemeindegebiet aufzustellen. Die Erhaltungssatzungen hätten jeweils klar definierte Erhaltungsziele, die auf den lokalen städtebaulichen Eigenarten fußten. Hier läge der Mehrwert der Satzung vor allem in der Möglichkeit, Eigentümer:innen zu ihren geplanten Maßnahmen zu beraten und für die Einfügung in den baulichen Kontext zu sensibilisieren. Da mit einer verstärkten Umsetzung von energetischen Maßnahmen zu rechnen sei, wäre eher eine Ausweitung genereller, übergeordneter Anforderungen zur Sicherung der städtebaulichen Qualität sinnvoll.

Nach Auffassung der Stadt Cottbus sei nicht klar, ob es sich bei der vorgesehenen Satzung nach § 177 Abs. 1 Satz 3 BauGB um eine selbständige Satzung handeln müsse oder ob die Möglichkeit der Integration in die Erhaltungssatzung bestehe. Eine Klarstellung in der Gesetzesbegründung werde angeregt. Der Aufwand für den Erlass einer (gesonderten) Satzung, nur um

für ein Erhaltungsgebiet unter bestimmten Voraussetzungen eine Genehmigungsfreiheit für bestimmte energetische Maßnahmen festzusetzen, stehe nach ihrer Auffassung in keinem Verhältnis zur eventuellen Entlastung der Behörde durch das Entfallen der erhaltungsrechtlichen Genehmigungspflicht für energetische Maßnahmen. Im Falle der Stadt als Untere Bauaufsichtsbehörde müsse die Bearbeitung der energetischen Maßnahmen – soweit sie im Einzelfall baugenehmigungspflichtig seien, ohnehin im Baugenehmigungsverfahren erfolgen; in dieses Verfahren sei die erhaltungsrechtliche Genehmigung integriert.

Übereinstimmend tragen die Städte Frankfurt a.M. und Cottbus vor, dass die Aufstellung einer gemeindeweiten Satzung und somit für mehrere Erhaltungssatzungen nicht praktikabel sei, da verschiedene Erhaltungssatzungen auch verschiedene Erhaltungsziele verfolgten und somit kaum allgemeingültige Voraussetzungen regeln könnten.

2.7.2 Soziale Erhaltungssatzung

Geplante Regelung

§ 172 – Erhaltung baulicher Anlagen und der Eigenart von Gebieten (Erhaltungssatzung); Verordnungsermächtigung

[...]

(4) In den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 2 und Satz 6 darf die Genehmigung nur versagt werden, wenn die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten werden soll. Sie ist zu erteilen, wenn auch unter Berücksichtigung des Allgemeinwohls die Erhaltung der baulichen Anlage oder ein Absehen von der Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum wirtschaftlich nicht mehr zumutbar ist. Die Genehmigung ist ferner zu erteilen, wenn

1. die Änderung einer baulichen Anlage der Herstellung des *in der Gemeinde* zeitgemäßen Ausstattungszustands einer durchschnittlichen Wohnung unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen dient *oder der Eigentümer aufgrund öffentlich-rechtlicher Regelungen zu dieser Änderung verpflichtet ist,*
1a. die Änderung einer baulichen Anlage *nicht über* die baulichen oder anlagentechnischen *Anforderungen* des Gebäudeenergiegesetzes vom *8. August 2020* (BGBl. I S. *1728*), *das* zuletzt durch Artikel *3 des Gesetzes* vom *9. Januar 2026* (BGBl. *2026* I *Nr. 4*) geändert worden ist, *in der jeweils geltenden Fassung*, *hinausgeht*,
1b. die den Zielen des Gebäudeenergiegesetzes dienende bauliche Änderung über die Anforderungen nach Nr. 1a hinausgeht, wenn sichergestellt ist, dass trotz dieser Änderung im Vergleich zu Änderungen nach Satz 3 Nr. 1a zusätzliche Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung ausgeschlossen sind,
1c. mit Ausnahme der Teilung oder Zusammenlegung von Wohnungen die bauliche Änderung eine Wohnung betrifft, die von ihrem Eigentümer als Erstwohnsitz selbst bewohnt wird, und der Eigentümer sich für die Geltungsdauer der Erhaltungssatzung verpflichtet, entweder die Fläche selbst zu nutzen oder im Fall der Neuvermietung sicherzustellen, dass trotz dieser Änderung im Vergleich zu

Änderungen nach Satz 3 Nr. 1 und 1a zusätzliche Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung ausgeschlossen sind, und im Fall der Übertragung des Eigentums an der Wohnung diese der Gemeinde gegenüber bestehenden Pflichten an den neuen Eigentümer zu übertragen,

[...]

In den Fällen des Satzes 3 Nummer *1b und 1c ist der Ausschluss von zusätzlichen Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung vom Antragsteller gegenüber der Gemeinde nachzuweisen. Zur Sicherstellung dieses Ausschlusses* kann *die Genehmigung unter Auflagen, Bedingungen oder Befristungen erteilt oder vom Abschluss eines städtebaulichen Vertrags abhängig gemacht werden. Die Nachweispflicht nach Satz 4 ist jedenfalls dann erfüllt, wenn der Antragsteller die Erfüllung der nach Satz 5 aufgegebenen Vorgaben zum Zeitpunkt,* in *dem zusätzliche Auswirkungen auf die Zusammensetzung* der *Wohnbevölkerung entstehen können, gegenüber der Gemeinde belegt, wobei in Fällen des Satzes 3 Nummer 1c bei Neuvermietung oder Übertragung die Vorlage des den Vorgaben entsprechenden Miet- oder Übertragungsvertrags ausreicht. In der* Genehmigung *oder dem Vertrag kann* bestimmt werden, dass während der Dauer der Verpflichtung *folgende Handlungen des Eigentümers einer* Genehmigung der Gemeinde *bedürfen:*

1. *in den Fällen des Satzes 3 Nr. 1c die Veräußerung oder Vermietung der selbstgenutzten Wohnung,*
2. *in den Fällen des Satzes 3 Nr. 6 die Veräußerung von Wohnungseigentum an dem Gebäude.*

Die Genehmigungspflichten nach Satz 7 können auf Ersuchen der Gemeinde in das Grundbuch oder Wohnungsgrundbuch eingetragen werden; sie erlöschen nach Ablauf der Verpflichtung.

Votum

Nach Einschätzung der Stadt Frankfurt a.M. gehen die Änderungen in § 172 Abs. 4 Satz 3 Nummern 1, 1a und 1b in die richtige Richtung und vollziehen im Wesentlichen die bestehende Verwaltungspraxis nach. Die Änderungen in Satz 3 Nr. 1c und den Sätzen 4 und 5 werden dagegen als nicht ausgewogen bewertet. Der Wunsch, Eigentümer:innen mehr Umbauten zu erlauben, kollidiere mit der Umsetzbarkeit der Regelung. Zudem bestehe die Gefahr, dass in Kombination mit dem Entfall der hessischen Rechtsgrundlage für das Umwandlungsverbot eine Umwandlungsdynamik und eine damit verbundene Mietpreisdynamik in Gang gesetzt werden können, die es zu verhindern gelte. Die übrigen Planspielkommunen geben kein Votum ab.

Begründung

In der Stadt Frankfurt a.M. sind 14 Gebiete als soziale Erhaltungssatzung gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB festgesetzt. Die übrigen Planspielkommunen verfügen über keine soziale Erhaltungssatzung.

Frankfurt a.M. ermöglicht nach geltendem Recht eine über die Mindestanforderungen des Gebäudeenergiegesetzes hinausgehende energetische Modernisierung in Gebieten mit sozialer Erhaltungssatzung dann, wenn der

Antragsteller eine Förderung aus dem Frankfurter Programm zur Modernisierung des Wohnungsbestands („Modernisierungsbonus“) in Anspruch nimmt. Mit der Inanspruchnahme einer Förderung verpflichtet sich der Antragsteller zum Erhalt von Wohnraum für 30 Jahre (Sicherung durch Baulast – nicht durch Grundschuld wegen der damit verbundenen Kosten) sowie zur Deckelung möglicher Mieterhöhungen nach der Modernisierung auf die ortsübliche Vergleichsmiete.

Nach Einschätzung der Stadt Frankfurt a.M. erscheint die Konkretisierung des durchschnittlichen Ausstattungsstandards auf das Gemeindegebiet (§ 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1) nachvollziehbar und sinnvoll, da er sich für das Gemeindegebiet leichter als für das gesamte Bundesgebiet bestimmen lasse. Nachvollziehbar sei ebenso die Klarstellung, dass Modernisierungen nicht über den Mindeststandard des Gebäudeenergiegesetzes hinausgehen dürften (§ 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1a). Materiell ändere sich die Regelung nicht.

Der geplante § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1b soll eine weitergehende energetische Modernisierung ermöglichen, ohne den Milieuschutz grundsätzlich in Frage zu stellen. Dies betreffe die Tatsache, dass in Gebäuden mit einem schlechten energetischen Standard die Kaltmiete niedrig geblieben sei, in den letzten Jahren jedoch die Betriebskosten enorm gestiegen seien. Insofern müsse nach Auffassung der Stadt Frankfurt a.M. eine über den gesetzlichen Mindeststandard hinausgehende Sanierung nicht zwangsläufig negative Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung haben. Unter den aktuellen Bedingungen steigender Energiekosten könne sich das positiv auf die Gesamtmiete auswirken und damit die Gefahr einer Verdrängung minimieren.

Trotz der Neuregelung bleibt für Frankfurt a.M. hingegen offen, bis zu welchem energetischen Standard eine Modernisierung unproblematisch sei und wie sichergestellt werde, dass keine zusätzlichen Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung entstünden. Schwierig sei die Bestimmung eines Mindeststandards, da auch energetische Modernisierungen ab einem gewissen Standard zu Verdrängungstendenzen beitragen könnten. Frankfurt a.M. würde mit der geplanten Regelung seine Vollzugspraxis fortsetzen, indem eine weitergehende Modernisierung ermöglicht wird, sofern ein Eigentümer bereit sei, die städtische Förderung mit entsprechenden Zweckbindungen hinsichtlich der Miethöhe anzunehmen.

Insgesamt gleiche die Regelung nach Nr. 1b nach Einschätzung von Frankfurt a.M. dem Versuch einer „Quadratur des Kreises“ zwischen der mit dem Gesetz angestrebten Vermeidung/Reduzierung der Verdrängungsgefährdung verwundbarer Bevölkerungsteile einerseits sowie Klimaschutzzielen im Altbaubestand und Wertsteigerungen von Bestandsimmobilien mit Auswirkungen auf die Kaltmiete andererseits. Es bestünden Zweifel, ob die angestrebte Neuregelung geeignet sei, diesen Zielkonflikt aufzulösen. Letztlich könne im Rahmen des hier betroffenen Gesetzes keine Lösung für die Kernfrage gefunden werden, wer die Kosten der energetischen Modernisierung von Bestandsimmobilien in Gebieten mit sozialer Erhaltungssatzung zu tragen habe. Der Eigentümer und/oder anteilig auch die Mieterinnen und Mieter? Im ersteren Fall wäre eine Regelung beispielsweise im Mietrecht erforderlich, dass energetische Modernisierungen über die GEG-Mindestanforderungen hinaus nur dann mit dem Erhaltungsrecht vereinbar seien, wenn sie nicht umgelegt werden könnten. Im letzteren Fall zumindest mit einer zeitlichen Abfederung des Mietanstiegs.

Bei den geplanten Änderungen von § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1c sowie Satz 4 und 5 besteht das Ziel des Gesetzgebers in der Vereinfachung von baulichen Änderungen an selbstgenutztem Wohneigentum. Die Vollzugspraxis in Frankfurt a.M. stellt sich aktuell wie folgt dar: Eigentümer:innen, die ihre Wohnung selbst nutzen und bereits vor Einführung der Erhaltungssatzung Eigentümer geworden sind, können sich im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zur Eigennutzung über einen Zeitraum von mindestens sieben Jahren verpflichten. In diesem Fall würden die Anforderungen der Milieuschutzsatzung nicht gelten. Die derzeitige Praxis in Frankfurt a.M. privilegiert damit nur Eigentümer:innen vor Inkrafttreten der Satzung. Der Erwerb einer Wohnung nach Inkrafttreten der Satzung ermöglicht keine Abweichung von den Satzungskriterien. Es wird kein öffentlich-rechtlicher Vertrag geschlossen, um dem regelmäßigen Wunsch nach Umbau bestehender Wohnungen mit überdurchschnittlicher Ausstattung entgegenzuwirken. Die derzeitig abgeschlossenen öffentlich-rechtlichen Verträge der Stadt Frankfurt a.M. bezögen Familienmitglieder mit ein – gemäß der Definition im Verwaltungsrecht. Diese Praxis sei deutlich realitätsbezogener, da Wohnungen nicht selten im Familienbesitz stünden und für Verwandte zur Nutzung umgebaut würden.

Frankfurt a.M. weist darauf hin, dass das grundsätzliche Ziel der Satzung, die soziale Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu erhalten, mit der Regelung zum selbstnutzenden Eigentümer aufgeweicht werden könnte. Dies gelte insbesondere vor dem Hintergrund des in Hessen zum 11.05.2027 auslaufenden Genehmigungsvorbehalts für die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen (Verordnung über den Genehmigungsvorbehalt für die Begründung von Wohnungs- oder Teileigentum und zur Bestimmung der Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten nach dem Baugesetzbuch vom 28.04.2022). Die Möglichkeit zur Sanierung und zum Umbau könnte einen Anreiz schaffen, Miet- in Eigentumswohnungen umzuwandeln. Es sei nachvollziehbar, dass selbstgenutztes Wohneigentum anders behandelt werden solle, jedoch brauche es wirkungsvolle Mechanismen, um ungewünschte Entwicklungen zu verhindern. Konkret wäre zu befürchten, dass Miet- in Eigentumswohnungen umgewandelt, vom Eigentümer zur Selbstnutzung über den Standard hinaus saniert und anschließend wieder zu einem höheren Preis vermietet oder als Eigentumswohnungen weiter gehandelt würden. Hinzu komme die potenzielle negative Vorbildwirkung einer vielfachen Anwendung der Ausnahmeregelungen für Eigentümer:innen, welche die Ziele der sozialen Erhaltungssatzung gefährden könnte (vgl. Rechtsprechung des BVerwG seit Urteil v. 30.06.2004 – 4 C 1.03; Urteil v. 18.06.1997 – 4 C 2.97).

Wie durch den Eigentümer nach § 172 Abs. 4 Satz 4 BauGB der Ausschluss von zusätzlichen Auswirkungen auf die Wohnbevölkerung gegenüber der Gemeinde nachgewiesen werden könne, bleibe unklar. Der Abschluss von städtebaulichen Verträgen für Einzelobjekte im Bestand erscheine bei Umwandlung in Wohnungseigentum für Neueigentümer aufwändig, besonders aufgrund der zu erwartenden Anzahl der Verträge. Die Überprüfung generiere einen hohen Verwaltungsaufwand. Im Falle der „Neuvermietung" der zuvor selbstgenutzten Wohnung müssten ggf. eine Mietobergrenze festgelegt werden und der Eigentümer verpflichtet werden, mindestens den Erstmietvertrag vorzulegen. Dies begegne einerseits rechtlichen Bedenken und führe andererseits zu erheblichem Verwaltungsaufwand. Im praktischen Vollzug sei der Eigentümer nach aktueller Rechtslage nicht verpflichtet, bei Erstvermietung einen Mietvertrag vorzulegen. Im Zweifelsfall erfahre die Kommune nichts davon.

2.8 Umlegung

Hinweis: Nur Frankfurt a.M. und Dortmund haben sich mit der Vorschrift vertieft auseinandergesetzt, da diese auf eine bestehende Anwendungspraxis mit dem Instrument der Umlegung zurückgreifen können. Die übrigen Planspielkommunen haben daher keine Voten abgegeben.

Geplante Regelung

§ 58a – Sozialer Flächenbeitrag in Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt

In einem Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt, das im Zeitpunkt der Beschlussfassung gemäß § 47 nach § 201a bestimmt ist, kann die Gemeinde verlangen, dass der Vorteilsausgleich nach § 57 Satz 5 oder § 58 Absatz 1 Satz 4 statt in Geld ganz oder teilweise in Form einer der Gemeinde ausschließlich für den sozialen Wohnungsbau zweckgebunden zuzuteilenden Fläche ausgeglichen wird (sozialer Flächenbeitrag), wenn die Errichtung des sozialen Wohnungsbaus durch die Gemeinde oder einen von der Gemeinde bezeichneten Dritten, der dazu in der Lage ist und sich hierzu verpflichtet, innerhalb angemessener Frist sichergestellt ist. Stehen der Gemeinde in einem Umlegungsverfahren gegenüber mehreren Beteiligten Ansprüche nach § 57 Satz 5 oder § 58 Absatz 1 Satz 4 zu, ist der soziale Flächenbeitrag anteilig nach dem Verhältnis der eingebrachten Grundstücke von diesen Beteiligten aufzubringen. Die Wirksamkeit des Verlangens wird durch das Ende der Geltungsdauer der Rechtsverordnung nach § 201a nicht berührt.

Votum

Die geplante Neuregelung des § 58a BauGB für einen Flächenbeitrag im Umlegungsverfahren zugunsten des sozialen Wohnungsbaus wird von den Planspielstädten als nachvollziehbar und verständlich bewertet. Die Einführung eines entsprechenden Instruments zur Schaffung bezahlbaren und geförderten Wohnraums wird grundsätzlich als sinnvolle Erweiterung der Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen einer amtlichen Umlegung begrüßt. Im Vollzug stellten sich allerdings noch einige offene Fragen.

Kritisch gesehen wird die Beschränkung auf Gemeinden mit einem förmlich festgestellten angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a BauGB, die die kommunale Handlungsfähigkeit zur Schaffung von Sozialwohnungen unnötig einschränke.

Begründung

Die Zielsetzung des Gesetzgebers wird von den Planspielkommunen Dortmund und Frankfurt a.M. positiv bewertet. Die Stadt Frankfurt a.M. hat sich eingehend mit den Möglichkeiten der geplanten Regelung auseinandergesetzt und diese anhand eines Beispiels durchgespielt. Im Detail hätten sich dabei einige offene Fragen ergeben oder es wurde Bedarf für Nachschärfungen festgestellt.

Obwohl für die Stadt Frankfurt a.M. das Vorliegen eines Gebietes mit einem angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a Satz 1 BauGB durch Inkrafttre-

ten einer entsprechenden Landesverordnung am 12.05.2022 gegeben ist, spricht sich die Stadt für eine Entkoppelung des § 58a BauGB-E von § 201a BauGB aus. Denn für Frankfurt a.M. sei absehbar, dass sich die Restriktionen am Wohnungsmarkt kurzfristig nicht entschärfen werden. Frankfurt a.M. könne daher bei Verknüpfung mit § 201a BauGB angesichts der Befristung der Verordnung bis zum Jahr 2027 nicht verlässlich und langfristig mit dem sozialen Flächenbeitrag planen, sondern müsse ggf. Baulandmodelle bei der Planung von gefördertem Wohnungsbau darauf hin ausrichten.

Die geplante Regelung würde mit der derzeitigen Vorgehensweise nach dem Baulandbeschluss für die Frankfurter Stadtentwicklung konkurrieren, wonach die Errichtung des sozialen Wohnungsbaus mit einer Quote von 15 % (Förderweg 1) der nach den Festsetzungen des Bebauungsplans realisierbaren Bruttogeschossfläche Wohnen festgelegt ist und deren Errichtung durch die Eigentümerinnen und Eigentümer per städtebaulichem Vertrag vereinbart wird. Wie das Planbeispiel ergeben hat, wäre angesichts der angespannten Situation auf dem Wohnungsmarkt die Flächenzuteilung per § 58a BauGB-E an die Stadt Frankfurt a.M. für den sozialen Wohnungsbau von erheblichem Vorteil. Bei einer Zuteilung aller Eigentümerinnen und Eigentümer annähernd zum Einwurfswert nach § 58a BauGB könnte der Stadt Frankfurt a.M. eine ausschließlich für den sozialen Wohnungsbau verfügbare Bruttogrundfläche von rund 30 % der nach Bebauungsplan realisierbaren BGF-Wohnen zugeteilt werden. Auch wäre mit der Anwendung des § 58a BauGB-E ein geringerer Verfahrensaufwand gegenüber der bisherigen Vorgehensweise und den Verhandlungen im Rahmen des Baulandbeschlusses für die Frankfurter Stadtentwicklung verbunden. Ein weiterer Vorteil bei der Errichtung des sozialen Wohnungsbaus durch die Gemeinde mithilfe des Sozialen Flächenbeitrags wird in der dauerhaften Nutzungsbindung für den sozialen Wohnungsbau gegenüber vertraglichen Bindungsfristen gesehen.

Nähere Einzelheiten sind den ausführlichen Darlegungen in dem Planbeispiel „Umlegungsverfahren zum B 908 „Südlich Am Riedsteg“ zu entnehmen (s. Anhang).

Folgende offen gebliebene Fragen wurden im Übrigen im Planspiel angesprochen:

Klärungsbedürftig erscheint zum einen die Frage, ob Flächen bereits im Umlegungsverfahren direkt an Dritte (insbesondere an städtische Wohnungsbaugesellschaften) zugeteilt werden können, die bisher nicht Eigentümer im Umlegungsverfahren waren, oder ob durch die geplante Regelung nur die Realisierung des sozialen Wohnungsbaus durch einen geeigneten Dritten im Nachgang einer zunächst an die Gemeinde erfolgten Zuteilung erfasst ist?

Ein weiterer Hinweis der Stadt Frankfurt a.M. betrifft die sogenannten „ersparten Aufwendungen“ als Teil des Umlegungsvorteils wie etwa Kosten für Wertgutachten, Liegenschaftsvermessungen für die Verfahrensgrenze und die Innenaufteilung sowie die Gebühr für die Übernahme der Vermessung ins Liegenschaftskataster. Bei einer Flächenbereitstellung im Rahmen der Umlegung an die Stadt in Höhe des gesamten oder teilweisen Umlegungsvorteils zur Errichtung des sozialen Wohnungsbaus verzichtet die Gemeinde auf die Geldleistungen der jeweiligen Eigentümer:innen bei Zuteilung zum Sollanspruch. Hierfür erhält sie im Gegenzug jedoch gleichwertige Flächen. Eine Begleichung dieser Gebühren Dritter sollte sichergestellt sein, so dass ein Ausgleich des Umlegungsvorteils in Gänze eher nicht in Frage komme.

Eingegangen wird auch auf den wichtigen Aspekt der Grunderwerbsteuer im Rahmen von amtlichen Umlegungen. Gemäß § 1 Absatz 1 Nr. 3 Satz 2 Bst. b GrEStG sind Eigentumsübergänge in der Umlegung bis zur Höhe des Sollanspruchs von der Grunderwerbsteuer befreit, wenn der neue Eigentümer in diesem Verfahren als Eigentümer eines im Umlegungsgebiet gelegenen Grundstücks Beteiligter ist. Bei einer Mehrzuteilung von mehr als 20 % über dem Sollanspruch ist der darüber zugeteilte Anteil grunderwerbsteuerpflichtig. Erheblich ins Gewicht fallen daher die bei Anwendung des geplanten § 58a BauGB zu zahlenden Grunderwerbsteuern seitens der Gemeinde (6 % in Hessen), da hier regelmäßig eine wesentliche Mehrzuteilung von mehr als 20 % über dem Sollanspruch für die Gemeinde zu verzeichnen wäre. Im Planbeispiel beläuft sich die zu zahlende Grunderwerbsteuer bei einem Ausgleich des gesamten Umlegungsvorteils in Fläche auf knapp 250.000 Euro. Eine Überlegung hierzu wäre, den Ausgleich des Umlegungsvorteils in Fläche für die ausschließliche Errichtung des sozialen Wohnungsbaus durch die Gemeinde oder einen von der Gemeinde bezeichneten Dritten im Rahmen einer Änderung des Jahressteuergesetzes grunderwerbsteuerfrei zu stellen.

Frankfurt a.M. sieht darüber hinaus im Grundsatz des § 59 Abs. 1 BauGB ein Problem. Danach werden den Eigentümer:innen aus der Verteilungsmasse dem Umlegungszweck entsprechend nach Möglichkeit Grundstücke in gleicher oder gleichwertiger Lage wie die eingeworfenen Grundstücke zugeteilt. Diesem Grundsatz der Zuteilung könne nicht mehr ohne Weiteres entsprochen werden, soweit eine Durchmischung der Wohnnutzung im Baugebiet bei der Errichtung des sozialen Wohnungsbaus angestrebt wird. Ansprüche der Eigentümerinnen und Eigentümer können insofern nicht mehr in Gänze befriedigt werden. Das Kriterium der Lage würde sich bei der Zuteilung von der „gleichen Lage“ hin zur Berücksichtigung der „gleichwertigen Lage“ verschieben. Die Umsetzung einer Zuteilung unter Anwendung des geplanten § 58a BauGB würde voraussichtlich mit der Formulierung „dem Umlegungszweck entsprechend nach Möglichkeit“ noch vereinbar sein. Auch im Planbeispiel wird dieser Gesichtspunkt überwiegend berücksichtigt und eine Verschiebung des sozialen Wohnungsbaus in vermeintlich geringerwertige Lagen damit vermieden.

Angeregt wird schließlich eine Ausweitung des sozialen Flächenbeitrags auf die Inanspruchnahme von Flächen für die Nutzung von gebietsdienenden Infrastruktur- und Folgeeinrichtungen. Dies wäre vorteilhaft in solchen Gebieten, in denen die Gemeinde kein ausreichendes Ersatzland einbringt (wie in Frankfurt a.M. regelmäßig der Fall). Eine Ausweitung konkurriere allerdings nach der aktuellen Rechtslage mit der Regelung nach § 55 Abs. 5 BauGB. Im Planbeispiel konnte für die Zuteilung von Flächen für die Errichtung des Gemeinbedarfs – Kita und Turnhalle – auf den vorhandenen fiskalischen Einwurf der Stadt Frankfurt a.M. zurückgegriffen werden.

Schließlich hat die Stadt Frankfurt a.M. auf die folgende, mit erhöhter Aufmerksamkeit zu betrachtende Konstellation hingewiesen: Da es in das Ermessen der Gemeinde gestellt sei, ob der Umlegungsvorteil ganz oder nur teilweise in Form einer der Gemeinde ausschließlich für den sozialen Wohnungsbau zweckgebunden zuzuteilenden Fläche ausgeglichen wird, bleibe die Frage nach der Gleichbehandlung der Eigentümer:innen in Umlegungsverfahren bei Anwendung des geplanten § 58a BauGB in unterschiedlichen Baugebieten offen. Hier bedürfe es ggf. einer weiteren Festlegung, möglicherweise im Rahmen eines Grundsatzbeschlusses oder – in Frankfurt a.M. – der Orientierung am bestehenden Baulandbeschluss für die Frankfurter Stadtentwicklung.

2.9 Maßnahmengebiete des besonderen Städtebaurechts

2.9.1 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

Geplante Regelung

§ 136 BauGB – Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

(3) Bei der Beurteilung, ob in einem städtischen oder ländlichen Gebiet städtebauliche Missstände vorliegen, sind insbesondere zu berücksichtigen

1. unverändert
2. die Funktionsfähigkeit des Gebiets in Bezug auf
   a) [...]
   b) [...]
   c) die infrastrukturelle Erschließung des Gebiets, seine Ausstattung mit und die Vernetzung von Grün- und Freiflächen *sowie mit Flächen oder Anlagen der wassersensiblen Stadtentwicklung* unter Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung, sowie seine Ausstattung mit Spiel- und Sportplätzen und mit Anlagen des Gemeinbedarfs, insbesondere unter Berücksichtigung der sozialen und kulturellen Aufgaben dieses Gebiets im Verflechtungsbereich;

3. die Auswirkungen des Klimawandels auf

a) die Hitzebelastung,
b) das Überflutungs- oder Überschwemmungsrisiko bei Starkregen, Sturzfluten oder Hochwasser.

(4) Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen dienen dem Wohl der Allgemeinheit. Sie sollen dazu beitragen, dass

1. die bauliche Struktur *und die Freiraumstruktur* in allen Teilen des Bundesgebiets nach den allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung sowie nach den sozialen, hygienischen, wirtschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entwickelt *werden*,
2. [...]

Votum

Die Rückmeldungen der Planspielkommunen zu § 136 Abs. 3 und 4 BauGB fallen überwiegend positiv aus. Die Kommunen (u.a. Dortmund, Geeste, Gera) bewerten die Änderungen als verständlich und nachvollziehbar. Sie sehen vor allem eine Klarstellung und stärkere rechtliche Absicherung bereits bestehender Handlungsmöglichkeiten sowie Erleichterungen bei der Begründung städtebaulicher Missstände mit Klimabezug.

Teilweise (Cottbus) gibt es aber auch Zweifel daran, ob die stärkere Berücksichtigung klimatischer Aspekte tatsächlich zu einer Veränderung bei der Festsetzung von Sanierungsgebieten führen wird. Außerdem wird angemerkt, dass der Begriff „wassersensible Stadtentwicklung“ nicht näher defi-

niert wird. Unklar bleibt vor allem für Gera, ob ausschließlich technische Anlagen (z. B. Rigolen oder Retentionsflächen) adressiert sind oder auch Maßnahmen wie Grünflächen und Gründächer umgesetzt werden können.

Positiv wird bewertet, dass der Begriff „Klimaanpassung“ im Regierungsentwurf näher konkretisiert wurde. Dies erleichtere die Begründung eines städtebaulichen Missstandes aufgrund von Hitze oder Starkregen bzw. Hochwasser.

Begründung

Die ausdrückliche Aufnahme der Klimaanpassung stärke die Begründung städtebaulicher Missstände und mache deutlich, dass Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen des Klimawandels Gegenstand einer städtebaulichen Sanierung sein können. Die Begründung eines klimatisch bedingten Sanierungsbedarfs werde dadurch rechtssicherer.

Mit der Ergänzung der wassersensiblen Stadtentwicklung könnten künftig vor allem auch Defizite bei Regenwasserrückhaltung, Versickerung oder Verdunstung ausdrücklich als Funktionsmängel berücksichtigt werden. Dies erleichtere insbesondere die Begründung von Sanierungsgebieten in stark versiegelten oder überflutungsgefährdeten Quartieren. Die Aufnahme des Begriffs „Freiraumstruktur“ im Gesetzestext verdeutliche zudem, dass auch die Qualität und Funktionsfähigkeit von Grün- und Freiflächen bei der Bewertung städtebaulicher Missstände stärker berücksichtigt werden können. Damit werde die Vorbereitung und Begründung von Sanierungsgebieten – insbesondere in klimatisch belasteten Bestandsquartieren – auf eine klarere gesetzliche Grundlage gestellt und somit erleichtert.

Kritik wird jedoch auch bezüglich der praktischen und rechtlichen Anwendbarkeit der Neuregelung geäußert. Obwohl Klimaanpassung ausdrücklich als städtebaulicher Belang aufgenommen werde, bleibe offen, wann klimatische Belastungen tatsächlich einen städtebaulichen Missstand im Sinne des § 136 BauGB begründen. Hier stelle sich die Frage, ob eine grundsätzlich prognostizierte zunehmende sommerliche Hitze, steigende Starkregenrisiken oder Trockenheit genügen oder ob konkrete Beeinträchtigungen nachgewiesen werden müssen. Mit Blick auf den fortschreitenden Klimawandel sei darüber hinaus fraglich, ob ein städtebaulicher Missstand bereits gegenwärtig bestehen muss oder ob zukünftige Klimarisiken die Voraussetzungen für die Ausweisung eines Sanierungsgebiets gleichermaßen erfüllen. Da das Gesetz hier keine klaren Kriterien vorgebe, wird vermutet, dass die Kommunen ihre Einschätzung durch Klimagutachten, Hitzeanalysen oder Starkregengefahrenkarten belegen müssten. Die Begründung eines Sanierungsgebiets werde dadurch aufwändiger und kostenintensiver.

2.9.2 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Geplante Regelung

§ 165 BauGB – Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen

(3) Die Gemeinde kann einen Bereich, in dem eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme durchgeführt werden soll, durch Beschluss förmlich als städtebaulichen Entwicklungsbereich festlegen, wenn

1. [...]
2. das Wohl der Allgemeinheit die Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme erfordert, insbesondere zur Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten, zur Errichtung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen, zur Wiedernutzung brachliegender Flächen *oder zur Klimaanpassung*,
3. [...]
4. [...]

Die öffentlichen und privaten Belange sind gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.

Votum

Die Rückmeldungen der Planspielkommunen zum neuen § 165 BauGB sind überwiegend positiv. Die Änderungen werden weitgehend als nachvollziehbar und verständlich bewertet und vor allem als Klarstellung des bestehenden Rechts verstanden. Die Planspielkommunen begrüßen ausdrücklich die Verankerung der Klimaanpassung als Anlass für städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen und die damit verbundene stärkere rechtliche Absicherung.

Gera hebt als besonders positiv hervor, dass die Novellierung nunmehr die Klimaanpassung als eigenständigen städtebaulichen Anlass für die Durchführung einer Entwicklungsmaßnahme benennt. Gleichzeitig wird aber auch darauf hingewiesen (Blieskastel, Gera), dass die Formulierung „Anpassung an den Klimawandel“ sehr weit gefasst sei und eine Definition sowie eine Klarstellung zu den Voraussetzungen wünschenswert gewesen wären.

Begründung

Klimaanpassungsmaßnahmen werden nicht mehr nur mittelbar als Gemeinwohlbelang berücksichtigt, sondern ausdrücklich im Gesetz benannt. Dadurch können Kommunen städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen künftig leichter mit Zielen der Klimaanpassung (z. B. Hochwasser-, Starkregen- oder Hitzeschutz) begründen. Zugleich wird aber betont, dass die Novellierung keinen grundlegend erweiterten Handlungsspielraum schaffe, sondern bestehende Möglichkeiten lediglich klarer gesetzlich verankere.

Als offene Frage bleibt für einige Planspielkommunen (u.a. Blieskastel, Gera) vor allem die fehlende Konkretisierung des Begriffs „Anpassung an den Klimawandel“. Ähnlich wie bei der Neuregelung zu Sanierungsgebieten wird darauf hingewiesen, dass der Begriff sehr weit gefasst sei und eine Konkretisierung fehle. Es bleibt für die Kommunen offen, welche klimatischen Voraussetzungen für die Erforderlichkeit einer Entwicklungsmaßnahme im Einzelnen gegeben sein sollen.

2.10 Städtebauliches Innenentwicklungskonzept

Geplante Regelung

§ 175a – Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung

(1) [...]

(2) Das städtebauliche Entwicklungskonzept nach Absatz 1 soll insbesondere dienen

1. *der baulichen Nutzbarmachung auch von im Gemeindegebiet ohne Zusammenhang verteilt liegenden unbebauten oder brachliegenden Grundstücken,*
2. *der Mehrfachnutzung von Flächen,*
3. *dem Erhalt und der Steigerung des Anteils an Grünflächen und Baumüberschirmung in städtischen Ökosystemgebieten im Sinne des Artikels 8 der Verordnung (EU) 2024/1991 oder*
4. *er klimaangepassten Stadtentwicklung.*

Es können darin auch Flächen zur Entsiegelung oder Begrünung vorgesehen werden.

(3) Die Gemeinde kann ein städtebauliches Entwicklungskonzept nach Absatz 1 zum Bestandteil der Begründung eines Bebauungsplans *oder einer Wiederherstellungssatzung nach § 135e* machen. *Es kann insbesondere auch zur Begründung von Maßnahmen zur Deckung eines dringenden Wohnbedarfs der Bevölkerung, zur Nutzbarmachung von bebaubaren Flächen oder von sonstigen Maßnahmen nach diesem Gesetzbuch herangezogen werden.*

Votum

Die Änderungen des § 175a BauGB werden von den Planspielkommunen grundsätzlich begrüßt. Bei der Anwendung der Vorschrift werden keine Probleme erwartet. Teilweise wird vorgeschlagen, die Vorschrift im allgemeinen Teil des BauGB zu verorten.

Begründung

Innenentwicklungskonzepte werden von den Planspielkommunen grundsätzlich als wichtiges Instrument für die Steuerung der städtebaulichen Entwicklung angesehen. Das gelte insbesondere auch mit Blick auf die Genehmigung von Bauvorhaben nach den Vorschriften des Bauturbos (§§ 31 Abs. 3, 34 Abs. 3b, 246e BauGB). Hier könne einem Konzept eine ordnende Funktion zukommen, damit die Befreiungen und Abweichungen sich in einem gewissen städtebaulichen Rahmen bewegen. Daher ist es aus Sicht der Planspielkommunen auch zu begrüßen, dass die Zielrichtung der Innenentwicklungskonzepte nicht mehr nur auf die Nutzbarmachung von Baulandpotenzialen abzielt, sondern zusätzliche Funktionen wie Mehrfachnutzungen, wassersensible Stadtentwicklung, Entsiegelung oder Begrünung thematisiert werden können. Ihre Wirkung könnten sie jedoch nur entfalten, wenn sie mit verbindlichen städtebaulichen Instrumenten untersetzt werden. Für die Planungspraxis wird sich nach Auffassung der Stadt Frankfurt a.M. materiell nichts ändern. Solche Kon-

zepte konnten auch schon vorher als städtebauliche Entwicklungskonzepte nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB beschlossen werden.

Fallbeispiel 3: Rahmenplan Nachverdichtung Mittlerer Norden, Stadt Frankfurt a.M.

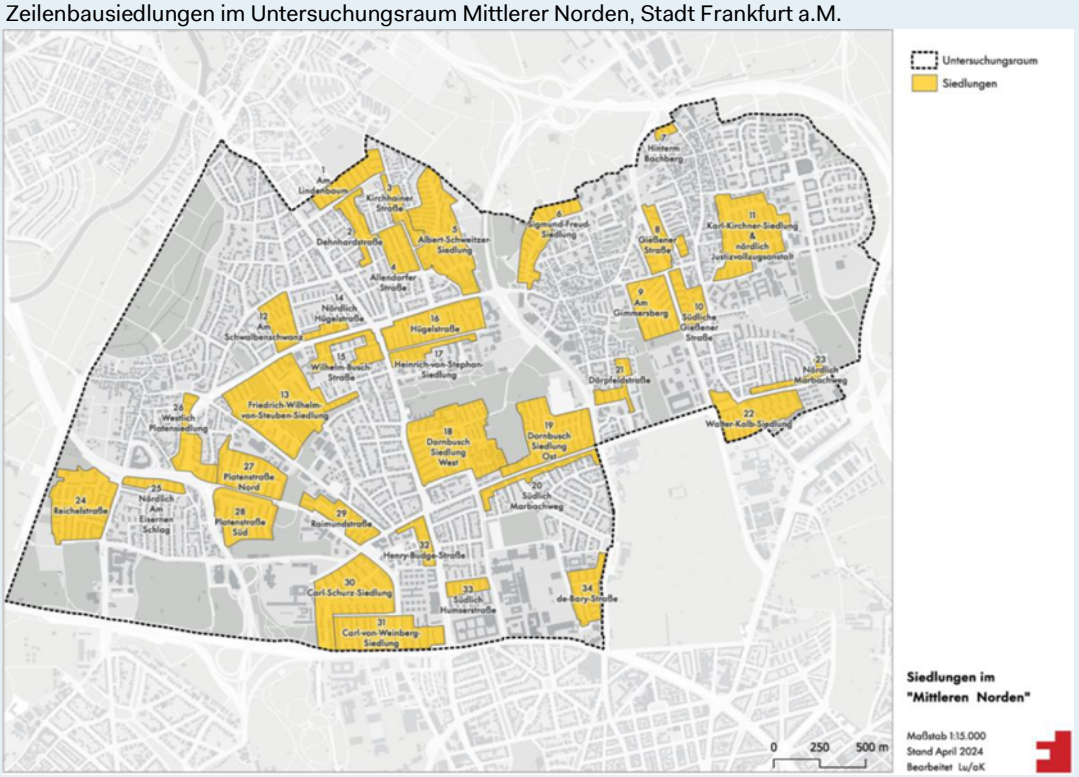
Der Rahmenplan Mittlerer Norden der Stadt Frankfurt a.M. dient der Steuerung von Nachverdichtungsvorhaben in den 34 Zeilenbausiedlungen des Untersuchungsraums. Ziel des Konzepts ist es, geeignete Siedlungsbereiche zu identifizieren und hinsichtlich ihrer Eignung für eine Nachverdichtung zu priorisieren. Außerdem wird eine Strategie mit gesamträumlichen, infrastrukturellen Prüfaufträgen und Empfehlungen erarbeitet, um den Untersuchungsraum für zukünftige Nachverdichtungen zu stärken.

Durch den Zuzug weiterer Bewohner:innen in bereits bestehende Siedlungen werden die vorhandene soziale Infrastruktur, wie Grundschulen und Kindertagesstätten, die technische, blau-grüne sowie die Ver- und Entsorgungsinfrastruktur, der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) und die öffentlichen Grün- und Freiflächen stärker genutzt und können dabei an ihre Grenzen stoßen oder sogar überlastet werden. Die entsprechenden Strukturen sollen frühzeitig betrachtet und bedarfsgerecht gesteuert werden und „mitwachsen". Es soll eine Strategie zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für zukünftige Siedlungsnachverdichtungen im Mittleren Norden (z. B. Ausbau von Bildungsinfrastruktur etc.) erarbeitet werden.

Das Rahmenkonzept soll als städtebauliches Entwicklungskonzept nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB beschlossen werden. Es bildet damit die Grundlage für die Steuerung von Nachverdichtungsvorhaben in den Siedlungen im Mittleren Norden sowie für die Bearbeitung und Umsetzung der Strategie (Prüfaufträge, Empfehlungen) und ist bei der Aufstellung von Bebauungsplänen als selbstbindender Abwägungsbelang zu berücksichtigen.

Die Stadt prüft nun, ob auch ein Beschluss als städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung nach § 175a Abs. 1 BauGB in Betracht kommt.

Zeilenbausiedlungen im Untersuchungsraum Mittlerer Norden, Stadt Frankfurt a.M.



Quelle: Stadt Frankfurt a.M.

Die Verortung bei den Vorschriften zu den städtebaulichen Geboten führt bei einigen Planspielkommunen weiterhin zu Irritationen. So wird zwar u.a. von Dortmund und Frankfurt a.M. begrüßt, dass die Vorschrift nicht mehr nach dem Baugebot verortet wird, da es keinen konkreten Bezug zum Baugebot gibt. Allerdings zeige sich durch § 175a Abs. 3 BauGB, dass der Anwendungsbereich von Innenentwicklungskonzepten über die städtebaulichen Gebote hinausgeht. Zur Umsetzung eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts zur Stärkung der Innenentwicklung seien daneben auch vor allem städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, Vorkaufsrechte, Stadtumbaumaßnahmen, die Anwendung des Bauturbos oder die Aufstellung/Änderung von Bebauungsplänen relevant. Von daher wird eine Verortung im allgemeinen Teil des BauGB vorgeschlagen (Dortmund).

2.11 Überleitungs- und Schlussvorschriften BauGB

2.11.1 Tierhaltungsanlagen

Hinweis: Im Planspiel war die Überleitungsvorschrift für bauliche Anlagen zur Tierhaltung im Außenbereich nur für die Gemeinde Geeste praxisrelevant. Die übrigen Kommunen hatten dazu keine Praxiserfahrungen.

Geplante Regelung

§ 235 – Überleitungsvorschriften für bauliche Anlagen zur Tierhaltung im Außenbereich

(1) [§ 245a Abs. 3 BauGB alt]

(2) [§ 245a Abs. 5 BauGB alt]

(3) Soweit bei einer Zulassungsentscheidung über Anlagen zur Tierhaltung § 35 Absatz 1 Nr. 4 in seiner bis zum Ablauf des 20. September 2013 geltenden Fassung anzuwenden war, ist die Änderung der danach errichteten baulichen Anlage zur Tierhaltung ebenfalls unter den Voraussetzungen des § 35 Absatz 1 Nr. 4 in seiner bis zum Ablauf des 20. September 2013 geltenden Fassung zulässig, wenn [§ 245a Abs. 6 BauGB alt]

1. es sich ausschließlich um eine Änderung handelt, durch die *die Haltungsbedingungen über die gesetzlichen Anforderungen hinaus verbessert werden*, und
2. durch die Änderung die Grundfläche und die Höhe der baulichen Anlage zur Tierhaltung nur insoweit vergrößert wird, als dies unter Beibehaltung der vor dem Umbau zulässigen Höchsttierzahl *für die Verbesserung der Haltungsbedingungen* erforderlich ist.

Die bei einer Änderung der Tierart zulässige Höchsttierzahl bestimmt sich durch die Umrechnung über Großvieheinheiten im Sinne des Anhangs A der technischen Regel VDI 3894 Blatt 1 Ausgabe September 2011, die bei der Beuth Verlag GmbH, Berlin, zu beziehen ist. Satz 1 gilt entsprechend für den Rückbau einer vorhandenen baulichen Anlage zur Tierhaltung und die Errichtung eines gleichartigen Ersatzbaus, wenn

1. hierdurch keine stärkere Belastung des Außenbereichs zu erwarten ist als im Fall der Änderung, insbesondere wenn auch die Bodenversiegelung durch die zurückzubauende Anlage beseitigt wird,
2. der Standort des Ersatzbaus im räumlichen Zusammenhang mit dem Standort der zurückzubauenden Anlage steht und
3. die Errichtung des Ersatzbaus mit nachbarlichen Interessen vereinbar ist.

Für Änderungen an baulichen Anlagen zur Tierhaltung, auf deren Zulassungsentscheidung dieses Gesetz in seiner ab dem 20. September 2013 geltenden Fassung anzuwenden war, soll eine Befreiung nach § 31 Absatz 2 erteilt werden, wenn das Änderungsvorhaben die Voraussetzung von Satz 1 erfüllt. Satz 4 gilt entsprechend.

(4) Die Absätze 2 und 3 gelten auch für bauliche Anlagen zur Tierhaltung im Außenbereich nach § 35, die dem Anwendungsbereich des § 35 Absatz 1 Nr. 1 nicht oder nicht mehr unterfallen und deren Zulassungsentscheidung vor dem 20. September 2013 getroffen worden ist.

Votum

Die Gemeinde Geeste begrüßt die Änderungen der Überleitungsvorschrift für Tierhaltungsanlagen. Es werden keine Anwendungsprobleme gesehen.

Begründung

Die Änderungen sind nachvollziehbar und verständlich. Die Regelungen werden zusammengeführt und kompakt in einem Paragrafen zusammengefasst. Dies trage zu einer besseren Verständlichkeit der Vorschrift bei. Die Ausweitung auf die übrigen gewerblichen Tierhaltungsanlagen sei sachgerecht. Ob ein Stallumbau bzw. Ersatzbau dazu beiträgt, die Haltungsbedingungen über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinaus zu verbessern, sei eine Einzelfallentscheidung für die sich keine festen Kriterien festlegen lassen. Die Vorschrift trage dazu bei, die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen im Außenbereich zu erhalten, da nur Änderungen bzw. Ersatzbauten bei der Verbesserung der Haltungsbedingungen und keine generellen Ausweitungen des Tierbestandes möglich seien. Die Betreiber von Tierhaltungsanlagen würden gleichzeitig nicht daran gehindert, Stallanlagen zugunsten des Tierwohls anzupassen.

2.11.2 Telekommunikation

Geplante Regelung

§ 246a – Sonderregelungen für Vorhaben zur Versorgung mit Telekommunikationsdienste

(1) Für Vorhaben im Außenbereich, die der Versorgung mit öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten dienen, gilt § 35 Absatz 1 Nr. 3 mit der Maßgabe, dass die ausreichende Erschließung als gesichert gilt.

(2) In Verfahren zur Genehmigung von Vorhaben, die der Versorgung mit öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten dienen, gilt das Einvernehmen abweichend von § 36 Absatz 2 Satz 2 als erteilt, wenn

1. es nicht innerhalb eines Monats verweigert wird und
2. bei Antragstellung nachgewiesen wird, dass die Gemeinde mindestens zwei Monate vor der Antragstellung nach § 7a der Verordnung über elektromagnetische Felder in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. August 2013 (BGBl. I S. 3266) in der jeweils geltenden Fassung zu dem Vorhaben gehört worden ist.

Votum

Die Sonderregelungen für Vorhaben zur Versorgung mit Telekommunikationsdiensten nach § 246a BauGB werden von den Planspielkommunen teilweise begrüßt. Kritik geäußert wird insbesondere an der zunehmenden Privilegierung von Telekommunikationsvorhaben im Außenbereich sowie an der verkürzten Einvernehmensfrist.

Begründung

Die Sonderregelungen sind nachvollziehbar und verständlich. Geeste und Cottbus gehen davon aus, dass diese eine beschleunigende Wirkung für Vorhaben von Telekommunikationsdiensten haben. Bezüglich der gesicherten Erschließung (Abs. 1) rechnet die Gemeinde Geeste damit, dass Telekommunikationsdienste im öffentlichen Straßenraum verlegt bzw. bereitgestellt werden und die Unternehmen bei größeren Anlagen ein Eigeninteresse daran haben, diese an befestigten Wegen zu errichten. Bei Antragstellung sollten zudem, sofern erforderlich, Dienstbarkeiten mit Privaten unterzeichnet werden.

Dortmund geht dagegen nicht davon aus, dass die Sonderregelungen zu einer Beschleunigung von Telekommunikationsvorhaben führen. Gerade im Außenbereich seien auch die naturschutzrechtlichen Regelungen, wie etwa in Landschaftsplänen und zum Artenschutz, zu berücksichtigen. Die Prüfungen kosteten ebenfalls sehr viel Zeit. Generell steht Dortmund der weiteren Privilegierung von Telekommunikationsvorhaben kritisch gegenüber, da sich die Anlagenbetreiber gerade im Außenbereich gerne an städtebaulich prägende Stellen mit ihren Anlagen setzten und sich über die städtebaulichen Stellungnahmen der Gemeinden häufig mit dem Hinweis eines überragenden Interesses hinwegsetzten.

In Bezug auf die Verkürzung der Einvernehmensfrist auf einen Monat befürchtet Blieskastel, dass dies im Ergebnis bei Kommunen eher dazu führt, Vorhaben schneller zu verweigern, anstatt sie zu ermöglichen. Dortmund sieht das ähnlich – auch vor dem Hintergrund mangelnder personeller Ressourcen. Dagegen sieht Geeste darin kein Problem, da im Vorfeld der Antragstellung bereits eine fachgesetzliche Anhörung stattgefunden habe.

2.12 Änderungen in der Baunutzungsverordnung

2.12.1 Experimentelles Sondergebiet

Geplante Regelung

§ 11 Abs. 2a BauNVO – Sonstige Sondergebiete

(2a) Abweichend von Absatz 1 können auch experimentelle Sondergebiete festgesetzt werden, die von den Baugebieten nach den §§ 3 bis 9 abweichen. Absatz 2 Satz 1 ist anzuwenden.

Votum

Die geplante Einführung eines experimentellen Sondergebietes zur Ermöglichung von flexiblen Baugebieten wird zwar ausdrücklich begrüßt.

Gleichwohl bleibt aus Sicht der Planspielkommunen fraglich, ob über die bereits bestehenden Möglichkeiten des § 11 BauNVO hinaus ein praktischer Regelungsbedarf bestehe. Die Regelung könnte zwar zusätzliche planerische Freiräume eröffnen, ihr tatsächlicher Mehrwert gegenüber den vorhandenen Instrumenten erschließe sich jedoch noch nicht.

Begründung

Während der Bearbeitung des Planspiels haben sich bei dieser Regelung Änderungen zwischen dem Referentenentwurf und dem Regierungsentwurf ergeben. Im Referentenentwurf lautete die Formulierung noch „Abweichend von Absatz 1 können als Sondergebiete auch *experimentelle Mischgebiete* festgesetzt werden [...]". Diese Formulierung führte zu einem gewissen Unverständnis bei den Planspielkommunen und wurde aufgrund der ersten Rückmeldungen im Regierungsentwurf neu formuliert. Die unmittelbaren Abgrenzungsprobleme zum Mischgebiet und zum Urbanen Gebiet fallen dadurch deutlich geringer aus. Die jetzige Formulierung passe auch besser in die Struktur des § 11 BauNVO.

Nach Einschätzung der Planspielkommunen werden dennoch nur wenige potenzielle Anwendungsfälle gesehen, und der Bedarf einer weiteren Gebietskategorie sei eher nicht gegeben. Vorstellbar seien beispielsweise Kombinationen mit Allgemeinem Wohnen, Gewerbebetrieben sowie großflächigen Einzelhandel. Innovative Ansätze zu Gebietsgestaltungen konnten in den Planspielkommunen in der Vergangenheit aber auch mit den bisher geltenden Kategorien gelöst werden.

Frankfurt a.M. hebt positiv hervor, dass passgenaue Lösungen für insbesondere gewachsene Stadtstrukturen (bestandsgeprägte, innerstädtische Lagen) ermöglicht werden könnten, die die tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnisse abbilden. Dabei bestehe zudem mehr Flexibilität durch den Wegfall der wesentlichen Abgrenzung von den Baugebieten nach §§ 3 bis 9 BauNVO. Als nachteilig könne sich erweisen, dass eine spezielle Gebietstypologie mit einem klar zu definierenden Nutzungskatalog im Vergleich zu den etablierten Baugebieten einen erhöhten Begründungs- und Abwägungsbedarf hervorrufen könne (ähnlich kommentiert auch Gera). Zudem verbleibe ein Restrisiko, wie die Rechtsprechung die neuen Sonderge-

biete immissionsschutzrechtliche bewerte, insbesondere bei Mischung von (störendem) Gewerbe und Wohnen.

Dortmund (ähnlich auch Gera) weist darauf hin, dass die Gesetzesbegründung nicht „mehr Raum“ zur Mischung ermögliche, als es die bestehende Rechtslage bereits hergebe – soweit auch eine Feinsteuerung in Betracht komme, könne das experimentelle Sondergebiet nicht mehr zur Anwendung kommen. Es sei jeweils genau zu prüfen, ob das verfolgte Konzept nicht auch im Wege der Feinsteuerung nach § 1 Abs. 4-10 BauNVO umgesetzt werden könne. Bei der Auswahl des Baugebietes komme es in der Praxis vor allem auf den Lärmschutz an. Dieser bestimme letztlich, welches Baugebiet herangezogen wird. Für eine flexiblere Nutzungsmischung könnten dann zusätzlich Festsetzungen zum Lärmschutz nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 BauGB getroffen werden.

Einzelne Planspielkommunen regen an, die Regelung durch Anwendungsbeispiele oder weitere Hinweise im Einführungserlass zu konkretisieren.

2.12.2 Wohnraum in Hochschul- und Klinikgebieten

Geplante Regelung

§ 11 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 und 7 BauNVO – Sonstige Sondergebiete

(2) Für sonstige Sondergebiete sind die Zweckbestimmung und die Art der Nutzung darzustellen und festzusetzen. Als sonstige Sondergebiete kommen insbesondere in Betracht:

1. Gebiete für den Fremdenverkehr, wie Kurgebiete und Gebiete für die Fremdenbeherbergung, auch mit einer Mischung von Fremdenbeherbergung oder Ferienwohnen einerseits sowie Dauerwohnen andererseits,
2. *Gebiete für Musikclubs,*
3. Ladengebiete,
4. Gebiete für Einkaufszentren und großflächige Handelsbetriebe,
5. Gebiete für Messen, Ausstellungen und Kongresse,
6. Hochschulgebiete, *auch mit Wohnraum für Auszubildende und Studierende*,
7. Klinikgebiete, *auch mit Wohnraum für Mitarbeitende*,
8. Hafengebiete,
9. Gebiete für Anlagen, die der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung erneuerbarer Energien, wie Windenergie und solare Strahlungsenergie, dienen, *einschließlich der unmittelbaren Nutzung der erneuerbaren Energien durch Anlagen zur Herstellung oder Speicherung von Wasserstoff*.

Votum

Die Erweiterung der Gebietskategorien „Hochschulgebiete“ und „Klinikgebiete“ (§ 11 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 und 7 BauNVO) um die Zulässigkeit von Wohnraum für Auszubildende/Studierende bzw. Mitarbeitende wird insgesamt als nachvollziehbar und verständlich bewertet. Sie trage zur Flexibilisierung der Gebietskategorien bei und erleichtere die Schaffung von anlassbezogenem Wohnraum an Standorten, an denen dieser oftmals benötigt werde.

Begründung

Nicht alle Planspielkommunen verfügen über Klinik- oder Hochschulgebiete, insofern sind die praktischen Erfahrungen unterschiedlich. Zur Begründung ihres Votums führen mehrere Planspielkommunen (Cottbus, Dortmund, Frankfurt a.M.) an, dass die neue Regelung eine einfachere Argumentationsgrundlage und mehr Rechtsicherheit liefere, auch wenn eine untergeordnete Wohnnutzung in den beiden Gebietskategorien bereits nach bestehendem Recht umsetzbar sei (siehe Fallbeispiel 4).

Dortmund regt ergänzend an, zur Klarstellung bei Klinikgebieten neben Mitarbeitenden auch Wohnraum für Auszubildende mitaufzunehmen.

Fallbeispiel 4:
Bebauungsplan Nr. 843,
Stadt Frankfurt a.M.

Frankfurt a.M. § 11 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 BauNVO
Bebauungsplan Nr. 843 – Markus-Krankenhaus
Kurzdarstellung des Planinhaltes/Grundinformationen Der Bebauungsplan Nr. 843 Markus-Krankenhaus bildete die planungsrechtliche Sicherung einer notwendig gewordenen Erweiterung, die ohne das Bebauungsplanverfahren nicht hätte ermöglicht werden können.
Beschreibung des Problems Der Fachkräftemangel ist auch im Gesundheitswesen ein stetig größer werdendes Problem. In Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt und hohen Wohnkosten wird es noch einmal schwieriger, Fachkräfte zu gewinnen. Krankenhäuser reagieren auf diese Situation und möchten ihrem Personal geeigneten Wohnraum vorzugsweise auf dem Klinikgelände anbieten. Solche Wohngebäude sind aber regelmäßig nicht ohne Weiteres zulässig. Für die planungsrechtliche Sicherung von Kliniken sowie deren Erweiterung drängt sich zunächst die Festsetzung eines Sondergebietes nach § 11 BauNVO mit der Zweckbestimmung Klinik oder Krankenhaus auf.
Lösungsansatz nach geltendem Recht Nach geltendem Recht sind (reine) Krankenhausnutzungen und Gebäude innerhalb eines „Sondergebietes Klinik“ ohne Weiteres zulässig. Für eine rechtssichere Anwendung dieser Festsetzung ist es geboten, neben einer eindeutigen Zweckbestimmung die zulässigen Nutzungen im Textteil des Bebauungsplans möglichst genau zu definieren. Über die weitere Präzisierung der Nutzungen hat die Stadt Frankfurt a.M. hier über die textliche Festsetzung Ziff. 1 für klinikbezogene Zubehörnutzungen wie z. B. Wohngebäude eine Zulassungsgrundlage geschaffen, unter der sich Wohnnutzungen für Klinik- und Pflegepersonal subsumieren lassen. Damit sind Wohnnutzungen zulassungsfähig, ohne den Weg der Befreiung nehmen zu müssen.
Lösungsansatz nach neuem Recht Das neue Recht würde in dieser Hinsicht die erforderliche Begründung vereinfachen, da nunmehr die erforderliche Rechtsgrundlage eindeutig im Gesetz zu lesen ist und der „Umweg“ über „klinikbezogene Zubehörnutzungen“ nicht mehr gegangen werden muss. Das neue Recht wäre insofern eine Erleichterung.

Auszug Bebauungsplan Nr. 843, Stadt Frankfurt a.M.



Textteil:

1. Art der baulichen Nutzung

Gebietsfestsetzung: Sondergebiet - Klinikgebiet

Im Sondergebiet - Klinikgebiet - sind alle medizinischen Einrichtungen zulässig, die der Untersuchung, Behandlung, Operation, Pflege und Rehabilitation sowie der Ausbildung und Lehre für ärztliche und krankenpflegerische Berufe dienen.

Außerdem sind alle für den Betrieb innerhalb des Klinikverbundes notwendigen Versorgungs- und Verwaltungseinrichtungen, sowie Einrichtungen mit Servicecharakter für die Klinikpatienten und –beschäftigten zulässig.

Für folgende klinkbezogene Zubehörnutzungen können eigenständige Gebäude oder Gebäudeteile im Klinikgebiet genutzt oder errichtet werden:

- Arztpraxen
- Labors
- Wohn- und Pflegeheime
- Wohngebäude
- Parkhäuser und Parkdecks.

Quelle: Stadt Frankfurt a.M.

2.12.3 Einzelhandel – Änderung der Vermutungsregel in § 11 Abs. 3 BauNVO

Geplante Regelung

§ 11 – Sonstige Sondergebiete

(3)

[...]

3. sonstige großflächige Handelsbetriebe, die im Hinblick auf den Verkauf an letzte Verbraucher und auf die Auswirkungen den in Nr. 2 bezeichneten Einzelhandelsbetrieben vergleichbar sind,

sind außer in Kerngebieten nur in für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig. Auswirkungen im Sinne des Satzes 1 Nr. 2 und 3 sind insbesondere schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des § 3 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sowie Auswirkungen auf die infrastrukturelle Ausstattung, auf den Verkehr, auf die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich der in Satz 1 bezeichneten Betriebe, auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden, auf das Orts- und Landschaftsbild und auf den Naturhaushalt. Auswirkungen im Sinne des Satzes 2 sind bei Betrieben nach Satz 1 Nr. 2 und 3 in der Regel anzunehmen, wenn die Geschossfläche 1.200 m² überschreitet. Die Regel des Satzes 3 gilt nicht, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Auswirkungen bereits bei weniger als 1.200 m² Geschossfläche vorliegen oder bei mehr als 1.200 m² Geschossfläche nicht vorliegen; dabei sind in Bezug auf die in Satz 2 bezeichneten Auswirkungen insbesondere die Gliederung und Größe der Gemeinde und ihrer Ortsteile, die Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und das Warenangebot des Betriebs zu berücksichtigen. *Bei Einzelhandelsbetrieben mit nahversorgungsrelevantem Kernsortiment besteht bei einer maßvollen Überschreitung der Geschossfläche nach Satz 3 ein wesentlicher Anhaltspunkt für das Nichtvorliegen von Auswirkungen im Sinne des Satzes 2, es sei denn, die Betriebe dienen nicht der verbrauchernahen Versorgung.*

Votum

Die Planspielkommunen lehnen die vorgeschlagene Änderung der Vermutungsregel für großflächigen Einzelhandel überwiegend ab. Sie sehen darin eine Schwächung der kommunalen Steuerung von großflächigem Einzelhandel im Vergleich zur geltenden Rechtslage. Die Formulierung „maßvolle Überschreitung“ lasse weiterhin viel Auslegungsspielraum und würde in der Praxis lediglich dazu führen, dass weiterhin Gutachten eingeholt werden, um die negativen Auswirkungen auf die Zentren zu vermeiden. Zudem wird eine Ausweitung der Vermutungsregelung auf alle Einzelhandelsbetriebe mit nahversorgungsrelevantem Kernsortiment kritisiert.

Begründung

Aus Sicht der Planspielkommunen erscheint das Anliegen, welches mit der Neuregelung verfolgt wird, grundsätzlich nachvollziehbar. Sie reagiert auf die

seit Jahren beobachtbare Entwicklung, dass moderne Lebensmittelmärkte aufgrund veränderter betrieblicher Anforderungen regelmäßig größere Flächen benötigen. Gleichzeitig wirft die vorgeschlagene Regelung nach Einschätzung mehrerer Planspielkommunen eine Reihe rechtlicher und planerischer Fragen auf, die insbesondere im Hinblick auf den Schutz zentraler Versorgungsbereiche und die Steuerungsfähigkeit der Gemeinden näher betrachtet werden sollten (Gera, Frankfurt a.M., Dortmund).

Eine gewisse Reduzierung des Darlegungs- und Prüfaufwandes ist für die Vorhabenträger zu erwarten (Gera, Geeste, Dortmund). Bislang mussten sie regelmäßig umfangreiche Nachweise zur Widerlegung der Vermutungsregel erbringen, insbesondere Verträglichkeitsanalysen und Kaufkraftuntersuchungen. Die vorgeschlagene Regelung führe zu einer gesetzlichen Vorbewertung solcher Vorhaben und erleichtere damit die Darlegung, dass keine schädlichen Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO zu erwarten sind. Allerdings wird eine Regelung der „maßvollen Überschreitung“ durch eine konkrete Flächengrenze im Gesetzestext selbst befürwortet (Gera).

Letztlich sehen einige Kommunen in der Regelung aber eher eine Verlagerung des Prüfaufwandes auf die Prüfung der Voraussetzungen des neuen Satzes 5 und auf die Bewertung möglicher Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche durch die Baugenehmigungsbehörde (Gera, Dortmund, Frankfurt a.M.). Die Bedeutung von kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepten erscheine infolge der Anhebung der Vermutungsregel umso revelanter. Zudem würden bei größeren Überschreitungen oder bei Standorten mit besonderen städtebaulichen Rahmenbedingungen weiterhin vertiefte Untersuchungen erforderlich sein (Frankfurt a.M., Gera, Blieskastel). Dortmund plädiert daher dafür im Vollzug, auch weiterhin Nachweise für fehlende negative Auswirkungen auf die Zentren zu fordern. Die Flächenproduktivitäten der verschiedenen Formen von Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben variierten stark, sodass die Auswirkungen sehr unterschiedlich ausfallen könnten. Insofern sei eine Vermutung der Verträglichkeit mit einer verbrauchernahen Versorgung ab einer bestimmten Größe grundsätzlich nicht sachgerecht. Mit der Größenbeschränkung auf zusätzliche 300 m² Verkaufsfläche würden mögliche negative Auswirkungen nach Auffassung der Stadt Dortmund allerdings zumindest abgemildert.

Anstatt nur auf Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe (Referentenentwurf) soll sich die neue Regelung nun auf alle Einzelhandelsbetriebe mit nahversorgungsrelevantem Kernsortiment (Regierungsentwurf) beziehen. Damit könnten auch Drogeriemärkte erfasst sein, wenn sie ihr Sortiment so gestalten, dass mind. 90 % der Verkaufsfläche nahversorgungsrelevant sind. Moderne Drogeriemärkte haben zum Teil größere Einzugsbereiche und städtebauliche Auswirkungen als Lebensmittelmärkte. Darum sollen beispielsweise Drogeriemärkte laut Masterplan Einzelhandel der Stadt Dortmund auch nur in zentralen Versorgungsbereichen zugelassen werden und nicht an anderen Standorten. Die Beschränkung auf Lebensmittelmärkte/Kernsortiment „Nahrungs- und Genussmittel" sollte daher nach der Auffassung von Dortmund wieder aufgenommen werden. Auch Frankfurt a.M. vermisst eine klare begriffliche Abgrenzung von Drogeriemärkten.

2.12.4 Verkaufsflächenzahl bzw. zulässige Verkaufsfläche

Geplante Regelung

§ 16 – Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung

(2) Im Bebauungsplan kann das Maß der baulichen Nutzung bestimmt werden durch Festsetzung

[...]

6. der Verkaufsflächenzahl oder der Größe der Verkaufsfläche.

§ 20a – Verkaufsflächenzahl, Verkaufsfläche

(1) Die Verkaufsflächenzahl gibt an, wie viel Quadratmeter Verkaufsfläche je Quadratmeter Grundstücksfläche im Sinne des § 19 Absatz 3 zulässig sind. Eine Verkaufsflächenzahl kann auch je Quadratmeter der addierten Flächen mehrerer oder aller Grundstücke innerhalb eines Baugebiets festgesetzt werden.

(2) Die Verkaufsfläche ist die Fläche, auf der üblicherweise die Verkäufe abgewickelt werden. Dazu gehören insbesondere auch Kassenzone, Gänge, Schaufenster und Stellflächen für Einrichtungsgegenstände sowie innerhalb der Verkaufsräume befindliche und diese miteinander verbindende Treppen und Aufzüge. Die Verkehrsflächen außerhalb des absperrbaren Bereichs sind nicht anzurechnen.

(3) Im Bebauungsplan können nähere Bestimmungen über die Ermittlung der Verkaufsfläche, auch abweichend von Absatz 2, getroffen werden.

Votum

Die Möglichkeit zur Festsetzung einer Verkaufsflächenzahl bzw. Größe der Verkaufsfläche als Maß der baulichen Nutzung wird von den Planspielkommunen begrüßt. Sie wird als praxisrelevant eingeschätzt und stärke die kommunale Einzelhandelssteuerung im Hinblick auf den Schutz zentraler Versorgungsbereiche. In Bezug auf die Anwendung der Vorschrift bestehen jedoch kleinere – zum Teil auch begriffliche – Unklarheiten.

Begründung

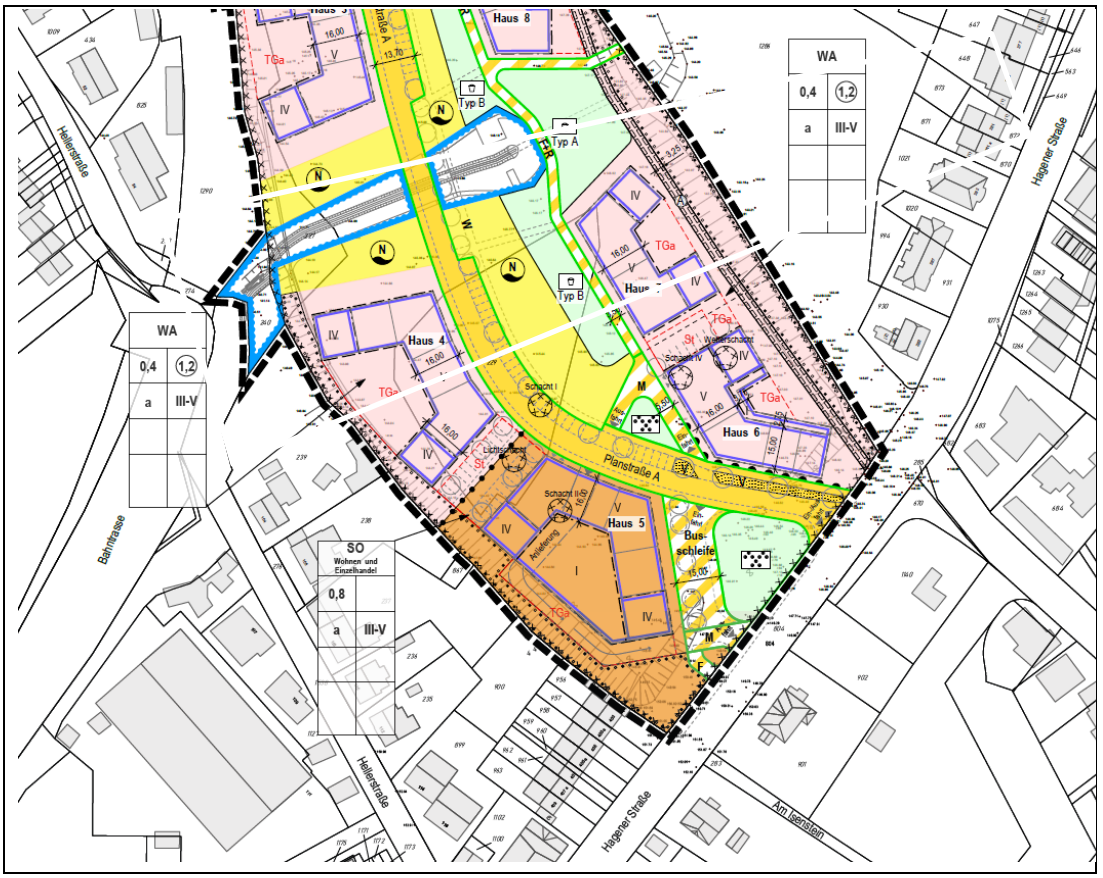
Die Änderungen sind grundsätzlich nachvollziehbar und verständlich. Die Planspielkommunen sehen für die Regelung einen Anwendungsbereich vor allem in Sondergebieten zur Steuerung von Einzelhandel. Dort bestünden mit der Festlegung der Zweckbestimmung aber auch aktuell bereits zahlreiche Möglichkeiten, zielorientierte Festsetzungen zu sortimentsspezifischen Verkaufsflächen als Art der baulichen Nutzung zu treffen, die der Zielsetzung zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche angemessen Rechnung tragen; die neue Festsetzungsmöglichkeit sei insofern als Ergänzung zu sehen (Frankfurt a.M.). Ein weiterer Anwendungsbereich seien Kerngebiete, da hier bisher nur die Möglichkeit besteht, Einzelhandelsnutzungen bzw. großflächigen Einzelhandel auszuschließen. Grundsätzlich sei die Anwendung aber in allen normierten Baugebieten denkbar, besonders wenn ausschließlich

kleinteilige Einzelhandelsstrukturen (Nahversorgungssteuerung) zulässig sein sollen, z. B. kleine Läden, Kioske etc.

Fallbeispiel 5: Bebauungsplan Horn 262, Stadt Dortmund

Dortmund § 20a BauGB
Bebauungsplan Hom 262 – Wohnquartier am Kirchhörder Bach
Kurzdarstellung des Planinhaltes/Grundinformationen Neuaufstellung eines qualifizierten Bebauungsplanes gem. § 30 Abs. 1 BauGB zur Neuordnung und Nachnutzung einer Gewerbebrache für den Wohnungsbau (rd. 460 Wohneinheiten) sowie die Ansiedlung eines Nahversorgungs-Lebensmittelmarktes. Es handelt sich um eine 4,8 ha große Fläche.
Beschreibung des Problems Im Rahmen des neuen Wohnquartiers soll die Ansiedlung eines Lebensmittelmarktes zur Sicherstellung der fußläufigen Nahversorgung ermöglicht werden. Aufgrund der Nähe zu einem kleinen Nahversorgungszentrum ist die Verkaufsfläche gem. Verträglichkeitsgutachten allerdings auf 1.100 m² zu beschränken. Für (baugebietsbezogene) Verkaufsflächen-Obergrenzen fehlt es allerdings aktuell an einer Rechtsgrundlage.
Lösungsansatz nach geltendem Recht Definition eines Lebensmittelmarktes in einer verträglichen Größenordnung (gem. Gutachten) als Anlagentyp zur Festsetzung als zulässige Art der baulichen Nutzung im Sonstigen Sondergebiet (§ 11 i.V.m. § 1 Abs. 9 BauNVO). Da die Anzahl der Märkte ebenso wie die Verkaufsfläche nicht gebietsbezogen beschränkt werden darf (Vermeidung eines „Windhundrennens"), wird zudem eine Mindestverkaufsfläche für den Anlagentyp festgesetzt, um zu verhindern, dass sich mehrere LM-Märkte ansiedeln, die zusammen mehr als die verträgliche Verkaufsfläche hätten. Gleichzeitig ist es bei dieser Festsetzung schwierig, weitere kleinteilige Einzelhandelsbetriebe allgemein zuzulassen, da deren zusätzliche Verkaufsfläche nicht gutachterlich berücksichtigt worden ist.
Lösungsansatz nach neuem Recht Anwendung der neuen Möglichkeit gem. § 20a BauNVO, eine Verkaufsflächenzahl als Maß der baulichen Nutzung für das Sonstige Sondergebiet festzusetzen. Die Verkaufsflächenzahl würde vrsl. bei 0,23 liegen, um sicherzustellen, dass in dem rd. 4.800 m² großen Sondergebiet insgesamt nicht mehr als die verträglichen 1.100 m² Verkaufsfläche entstehen könnten. Zusätzliche Ladenlokale (z. B. Kiosk, Backshop) könnten realisiert werden, soweit die Verkaufsflächenzahl eingehalten wird, wenn z. B. der Lebensmittelmarkt kleiner ausgeführt wird. Dies bringt dem Eigentümer/Projektentwickler Flexibilität, während gleichzeitig der Zentrenschutz besser sichergestellt wird.

Ausschnitt Vorentwurf Bebauungsplan Horn 262, Stadt Dortmund



Quelle: Stadt Dortmund

Mit Blick auf das BVerwG Urteil vom 03.04.2008 – 4 CN 3.07 bleibt nach Einschätzung der Städte Dortmund und Frankfurt a.M. weiterhin unklar, ob mit der Formulierung nunmehr die Rechtsgrundlage für eine gebietsbezogene, vorhabenunabhängige Festsetzung der zulässigen Verkaufsfläche besteht oder ob diese analog zur Festsetzung der zulässigen Größe der Grundflächen baulicher Anlagen weiterhin ausschließlich als grundstücksbezogene Typisierung festgesetzt werden kann. Einige Planspielkommunen (Dortmund, Frankfurt a.M., Geeste) sehen als möglichen Nachteil einer gebietsbezogenen Gesamt-Verkaufsfläche die Gefahr eines „Windhundrennens“ um die zur Verfügung stehende Fläche. Die Thematik der gebiets- bzw. grundstücksbezogenen Festsetzungsmöglichkeit war auch schon im Planspiel zur BauGB-Novelle der letzten Legislaturperiode diskutiert worden (vgl. ausführlich Endbericht Planspiel 2024, S. 141).

Schließlich fehle eine Erläuterung, welchen Umfang die „näheren Bestimmungen über die Ermittlung der Verkaufsfläche“ nach Absatz 3 haben können (Dortmund). Umfasst dies beispielsweise auch die Festsetzung sortimentsbezogener Verkaufsflächen oder etwa produktiver und unproduktiver Verkaufsflächen (z. B. übergroße Eingangs- und Verkehrsflächen bei mehrgeschossigen Märkten)? Es wird angeregt, die Begründung dahingehend zu ergänzen. Nach Auffassung der Städte Gera und Dortmund bedarf es einer sortimentsspezifischen Unterscheidung, zumindest nach Hauptsortimenten, da sich vor allem nahversorgungs- und zentrenrelevante Sortimente negativ auf zentrale Versorgungsbereiche und integrierte Standorte auswirken könnten. Demnach wäre es zielführend, die Verkaufsfläche nach verschiedenen Sortimenten auf Grundlage des regionalen oder kommunalen Einzelhandels-

konzeptes (Liste nahversorgungsrelevanter-, zentrenrelevanter und nichtzentrenrelevanter Sortimente) zu unterscheiden und individuell beschränken zu können. Geeste sieht hingegen keine Notwendigkeit, gesetzlich eine sortimentsspezifische Unterscheidung zu treffen, da in der Regel die Sortimentsliste aus dem Einzelhandelsgutachten übernommen wird.

2.12.5 Bonus bei Grün/Retentionsdach

Geplante Regelung

§ 19 – Grundflächenzahl, zulässige Grundfläche

[...]

(6) Die Gemeinde kann im Bebauungsplan festsetzen, dass die Grundflächen von baulichen Anlagen mit Grün- oder Retentionsdächern nur zu einem festgelegten Anteil auf die zulässige Grundfläche angerechnet werden. Als Gründächer gelten Dächer mit Intensiv- oder Extensivbegrünungen ab einer Substratschicht mit zehn Zentimetern Stärke. Als Retentionsgründächer gelten Gründächer nach Satz 1 mit einem Retentionsraum unterhalb des Gründachaufbaus, in dem sich mindestens 0,1 Kubikmeter Niederschlagswasser je Quadratmeter Grundfläche anstauen und gedrosselt wieder ableiten lässt. Die Gemeinde kann im Bebauungsplan von den Sätzen 2 und 3 abweichende, höhere Anforderungen für Grün- und Retentionsdächer festsetzen.

Votum

Die geplanten Änderungen werden von den Planspielkommunen als grundsätzlich verständlich und nachvollziehbar bewertet. Während die Planspielkommunen Blieskastel und Geeste die Regelung begrüßen, stehen die Planspielkommunen Frankfurt a.M., Dortmund und Cottbus diesen kritisch gegenüber. Gründächer müssten nach deren Auffassung in jedem Fall über die Mindest-Substratstärke von 10 cm hinausgehen, um eine höhere Versiegelung zu rechtfertigen.

Begründung

Die angedachte Neuregelung wird von der Planspielkommune Geeste begrüßt, da so eine höhere Grundstücksausnutzung möglich werde und zugleich ökologische Ziele unterstützt würden. Dies erhöhe den Spielraum für eine nachhaltige Stadtentwicklung, insbesondere in Gebieten mit hohen Bodenpreisen. Auch Blieskastel begrüßt die Regelung. Kritischer kommentieren die Planspielkommunen Frankfurt a.M., Dortmund und Cottbus. Sie geben zu bedenken, dass Gründächer mit 10 cm Substratstärke nicht dazu geeignet seien, die durch Versiegelung verloren gegangenen Funktionen des Bodens auszugleichen. Dabei verweisen sie auch auf die Bedeutung des Bodens als Lebensraum, als Ernährungsgrundlage, für das Klima, als Bestandteil des Nährstoffkreislaufs und als Freizeitfläche. Im B-Plan müsste entsprechend eine höhere Substratstärke für Gründächer festgesetzt werden, damit die Bodenversiegelung ausgeglichen werden kann. In der Planspielkommune Frankfurt a.M. werden Gründächer bereits heute in allen Bebauungs-

plangebieten gefordert, sodass bei einer entsprechenden Erhöhung der überbaubaren Grundstücksfläche im Bebauungsplan eine zusätzliche Versiegelung ermöglicht würde, ohne einen weiteren Mehrwert aus ökologischer/klimatischer Perspektive zu bieten. Der Vorschlag würde darüber hinaus auch nicht zur Praxis im Saarland beim Umgang mit Gründächern im Rahmen des Eingriffsausgleichs passen. Blieskastel berichtet, dass diese nicht als angemessene Kompensierung bei der Bilanzierung des Eingriffsausgleichs angerechnet würden.

2.12.6 Musikclubs im Gewerbegebiet

Geplante Regelung

§ 8 Abs. 2 Nr. 5 BauNVO – Gewerbegebiete

(1) Gewerbegebiete dienen vorwiegend der Unterbringung von nicht erheblich belästigenden Gewerbebetrieben.

(2) Zulässig sind

[...]

4. Anlagen für sportliche Zwecke,

5. Musikclubs.

Votum

Die Erweiterung der in Gewerbegebieten zulässigen Nutzungen (§ 8 Abs. 2 BauNVO) um die Nennung von Musikclubs wird insgesamt als nachvollziehbar und verständlich bewertet. Die Unterstützung und Förderung der Club- und Live-Musikkultur wird befürwortet. Mit der Einführung des eigenständigen Nutzungsbegriffs „Musikclubs“ wird, in Abgrenzung zu Vergnügungsstätten, deren kulturelle und wirtschaftliche Bedeutung stärker berücksichtigt. Mehrere Planspielkommunen merken jedoch an, dass unklar sei, welche Größenordnungen oder Personenkapazitäten unter diese Kategorie fallen. Hier wird eine genauere Erläuterung zur Einordnung im Einführungserlass angeregt.

Begründung

Die vorgeschlagene Regelung ist aus Sicht der kommunalen Planungspraxis grundsätzlich nachvollziehbar und könne zu einer sachgerechteren planungsrechtlichen Behandlung dieser Einrichtungen führen. Sie trage dem Umstand Rechnung, dass Musikclubs städtebaulich anders zu bewerten sind als klassische Vergnügungsstätten (z. B. Spielhallen oder Wettbüros) und einen kulturellen sowie wirtschaftlichen Mehrwert für Städte entfalten können. Zur Begründung ihres Votums führen einige Planspielkommunen (Dortmund, Geeste, Gera) an, dass der Begriff „Musikclubs“ vermutlich recht weit zu verstehen ist. Unklar bleibe dabei aber aus Sicht der Kommunen, ob er beispielsweise auch große Livemusik-Hallen oder Großraumdiskotheken umfasse oder ob diese weiterhin als kerngebietstypische Vergnügungsstätten einzustufen wären. Dortmund regt darüber hinaus an zu prüfen, ob der Nutzungsbegriff um weitere kommerzielle Nutzungen aus dem Kultur- und Freizeit-Sektor (u.a. Kinos, Kleinkunstbühnen) erweitert werden könne. Diese hätten ähnliche städtebauliche Auswirkungen (z. B. Lärm sowie An- und Ab-

fahrtsverkehr nach 22 Uhr), dienten aber auch der positiven Belebung von gemischten Quartieren.

Frankfurt a.M. ergänzt, dass ggf. Abgrenzungsprobleme entstehen können, wenn Musikclubs abseits des regulären Programms ihre Räumlichkeiten mit Nutzungen auslasten möchten, die eher den Vergnügungsstätten zuzuordnen wären. Auf bestehende Bebauungspläne, in denen nur Vergnügungsstätten abweichend von der BauNVO geregelt seien, werde die Regelung der neuen BauNVO keine Anwendung finden. Für neue Bebauungspläne sei darauf zu achten, dass insbesondere in Gewerbegebieten, in denen Vergnügungsstätten zum Erhalt der Gewerbefläche und der Verhinderung von Verdrängungsprozessen häufig generell ausgeschlossen werden, künftig auch Musikclubs gesteuert werden. Grundsätzlich sei die Öffnung von Gewerbegebieten für eine weitere nicht dem klassischen Ge-werbe zuzuordnende Nutzungskategorie vor dem Hintergrund des Gewerbeflächenmangels nach Auffassung von Frankfurt a.M. kritisch zu betrachten. Dennoch sei festzuhalten, dass viele Musikclubs aufgrund ihres Störgrades in Gewerbegebieten gut aufgehoben sind.

Plant eine Gemeinde ein neues Gewerbegebiet in räumlicher Nähe zu bestehenden Wohngebieten, müsste künftig geprüft werden, ob die allgemeine Zulässigkeit von Musikclubs mit den städtebaulichen Zielsetzungen vereinbar ist. Während bisher typischerweise von gewerblichen Nutzungen mit überwiegend betriebsbezogenen Emissionen ausgegangen werden konnte, wären nun auch publikumsintensive Nachtveranstaltungen als allgemein zulässige Nutzung mitzudenken. Dies könne im Vollzug zusätzliche Untersuchungen zum Verkehr, Lärm und zur Gebietsverträglichkeit erforderlich machen.

3. Kurzfassung

Der vorliegende Band dokumentiert die Ergebnisse eines Planspiels zur Gesetzesfolgenabschätzung im Rahmen der BauGB-Novelle 2026. Gegenstand des Planspiels war der durch das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauen (BMWSB) erarbeitete Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts. Anlass der Novellierung sind Vereinbarungen aus dem Koalitionsvertrag der Bundesregierung zur Reform des Bauplanungsrechts. Als fachliche Grundlage für die Erarbeitung des Gesetzentwurfs dienten Ende 2025 durchgeführte Fachexpert:innen-Workshops zur Modernisierung des Bauplanungs- und Raumordnungsrechts; das Planspiel bildet den abschließenden Teil dieser Gesetzesvorbereitung.

Wesentliche Inhalte des Gesetzentwurfs betreffen die Themenkomplexe Beschleunigung und Vereinfachung von Bauleitplanverfahren einschließlich der Umweltprüfung, die Resilienz von Städten und Gemeinden, den Umgang mit Schrottimmobilien, die kommunalen Vorkaufsrechte sowie den Milieuschutz. Die Novellierung betrifft insbesondere das Baugesetzbuch (BauGB) sowie Teilbereiche der Baunutzungsverordnung (BauNVO); die im Gesetzentwurf ebenfalls enthaltenen Änderungen des Raumordnungsrechts waren nicht Gegenstand des Planspiels.

Grundkonzept des Planspiels ist die Anwendung des Regelungsentwurfs auf konkrete Fälle durch reale Verwaltungseinheiten. Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) führte das Planspiel gemeinsam mit dem vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) als Verwaltungsplanspiel durch. Beteiligt waren sechs Kommunen unterschiedlicher Größe, Verwaltungsstruktur und regionaler Verteilung: die Großstädte Dortmund und Frankfurt a.M., die Mittelstädte Cottbus und Gera sowie die Kleinstädte Blieskastel und Geeste. Ziel war es, den Gesetzentwurf dahingehend zu überprüfen, ob und inwieweit die vorgesehenen Änderungen praktikabel, problemadäquat und wirksam sind, und gegebenenfalls Hinweise für eine Verbesserung in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen. Grundlage der Prüfung war ein auf dem Gesetzentwurf basierendes Prüfprogramm, an dem sich die beteiligten Verwaltungen orientieren konnten.

Die Planspielkommunen bearbeiteten das Prüfprogramm anhand eigener Bauleitplanverfahren und sonstiger einschlägiger Vorgänge aus der Verwaltungspraxis. Die inhaltliche Rückkopplung erfolgte in einem Auftakt-Workshop (24.02.2026), digitalen Betreuungsterminen und Vor-Ort-Bereisungen im März/April 2026 sowie in einem zweiten (29.04.2026) und einem abschließenden dritten Workshop (24.06.2026), jeweils in Berlin.

Die schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen der Planspielkommunen zu den einzelnen Vorschriften sind in diesem Endbericht zusammengefasst. Die Voten zu den geplanten Einzelregelungen sind jeweils im Anschluss an die geplante Regelung im Überblick dargestellt; im Weiteren ist der Bericht nach den einzelnen Regelungskomplexen gegliedert, mit ausführlichen Begründungen und veranschaulichenden Fallbeispielen. Im Interesse der Lesbarkeit wurde darauf verzichtet, sämtliche im Planspiel herangezogenen Beispiele aufzunehmen; stattdessen wurde eine Auswahl getroffen, um die Argumente der Planspielkommunen zu verdeutlichen.

Das Planspiel zeigt, dass die Planspielkommunen einen Großteil der vorgesehenen Neuregelungen grundsätzlich begrüßen, insbesondere Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung. Zu einzelnen Regelungen – etwa zu Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung, Verfahrensfristen, zur Umweltprüfung sowie zu ausgewählten Vorschriften im Bereich Wiederherstellungssatzung, Schrottimmobilien, Vorkaufsrechte oder bei der planerischen Einzelhandelssteuerung – äußern die Kommunen jedoch Klärungsbedarf oder kritische Einwände. Im Detail ergeben sich daraus Hinweise und Empfehlungen zur Verbesserung des Gesetzentwurfs bzw. zur Auslegung der Neuregelungen.

4. Summary

This report documents the results of a simulation exercise (Planspiel) conducted as part of the regulatory impact assessment for the 2026 amendment of the Baugesetzbuch (BauGB, Federal Building Code). The subject of the simulation was the draft law on modernising urban development and spatial planning law, prepared by the Federal Ministry of Housing, Urban Development and Building (BMWSB).

The amendment was prompted by commitments made in the federal government's coalition agreement on reforming building planning law. Expert workshops on modernising building planning and spatial planning law, held in late 2025, served as the technical basis for drafting the bill; the simulation exercise forms the concluding part of this legislative preparation process.

The main contents of the draft law concern the following areas: accelerating and simplifying urban land-use planning procedures, including environmental assessment; the resilience of cities and municipalities; dealing with derelict properties ("Schrottimmobilien"); municipal rights of first refusal; and the protection of established residential communities ("Milieuschutz"). The amendment primarily affects the Building Code (BauGB) and parts of the Land Utilisation Ordinance (BauNVO); the changes to spatial planning law also contained in the draft law were not part of the simulation.

The basic concept of the simulation is the application of the draft regulation to specific cases by real administrative units. The German Institute of Urban Affairs (Difu) carried out the simulation together with the vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung, on behalf of the Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development (BBSR), as an administrative simulation exercise. Six municipalities of different sizes, administrative structures and regional distribution took part: the large cities of Dortmund and Frankfurt am Main, the medium-sized cities of Cottbus and Gera, and the small towns of Blieskastel and Geeste. The aim was to examine whether and to what extent the proposed changes are practicable, appropriate to the problem and effective, and, where relevant, to feed suggestions for improvement into the legislative process. The basis for the review was a test programme derived from the draft law, which the participating administrations could use as a guide.

The participating municipalities worked through the test programme using their own land-use planning procedures and other relevant matters from administrative practice. Substantive feedback and discussion took place at a kick-off workshop (24 February 2026), digital support sessions and on-site visits in March/April 2026, and a second (29 April 2026) and concluding third workshop (24 June 2026), all held in Berlin.

The written and oral statements made by the participating municipalities on the individual provisions are summarised in this final report. The votes on the planned individual provisions are presented in overview form immediately after each proposed regulation; the report is further structured according to the individual regulatory areas, with detailed reasoning and illustrative case studies. For the sake of readability, not all examples used in the simulation have been included; instead, a selection was made to illustrate the arguments put forward by the participating municipalities.

The simulation shows that the participating municipalities generally welcome most of the planned new regulations, particularly measures to accelerate and simplify procedures. On certain provisions, however – such as public and agency participation, procedural deadlines, environmental assessment, and selected provisions on restoration orders, derelict properties, rights of first refusal, or the planning-based steering of retail uses – the municipalities raise points requiring clarification or express critical objections. In detail, this gives rise to observations and recommendations for improving the draft law or for interpreting the new regulations.

5. Anhang

Fallbeispiel zum Umlegungsverfahren nach § 58a BauGB, Stadt Frankfurt a.M.

Anhand eines aktuellen Umlegungsverfahrens werden nachfolgend die Auswirkungen der Anwendung des geplanten § 58a BauGB betrachtet.

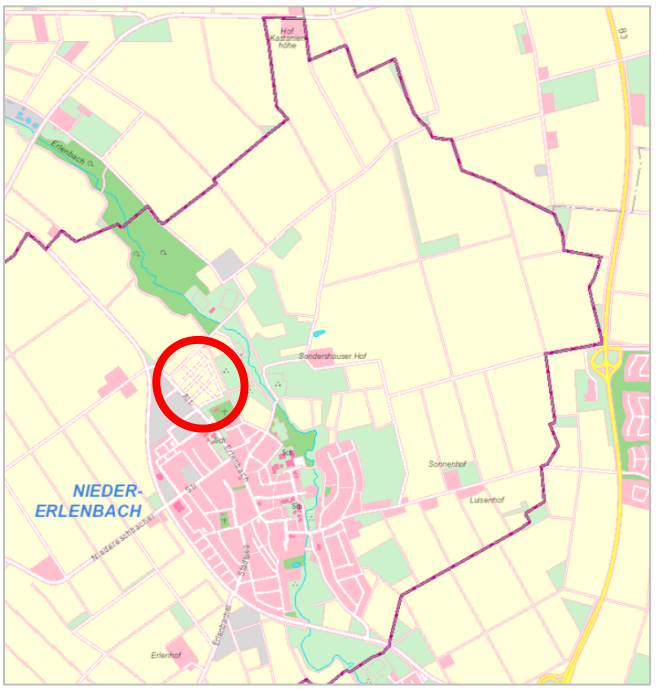
Zur Erschließung eines Gebietes sollen dabei im Planbeispiel unbebaute Grundstücke in der Stadt Frankfurt a.M. durch die Umlegung Nr. 224 - Südlich Am Riedsteg in der Weise neu geordnet werden, dass nach Lage, Form und Größe für die bauliche oder sonstige Nutzung im Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 908 - Südliche Am Riedsteg zweckmäßig gestaltete Grundstücke entstehen.

Lage des Plangebiets

Das Umlegungsgebiet befindet sich in Nieder-Erlenbach, im nördlichsten Stadtteil von Frankfurt a.M.

Das Plangebiet wurde überwiegend landwirtschaftlich genutzt.

Abb. 5:
Lage des Plangebietes im Stadtteil



Quelle: Stadt Frankfurt a.M., Stadtplanungsamt

Abb. 6:
Luftbildauszug zum Zeitpunkt des Umlegungsbeschlusses



Quelle: Stadt Frankfurt a.M., Stadtplanungsamt

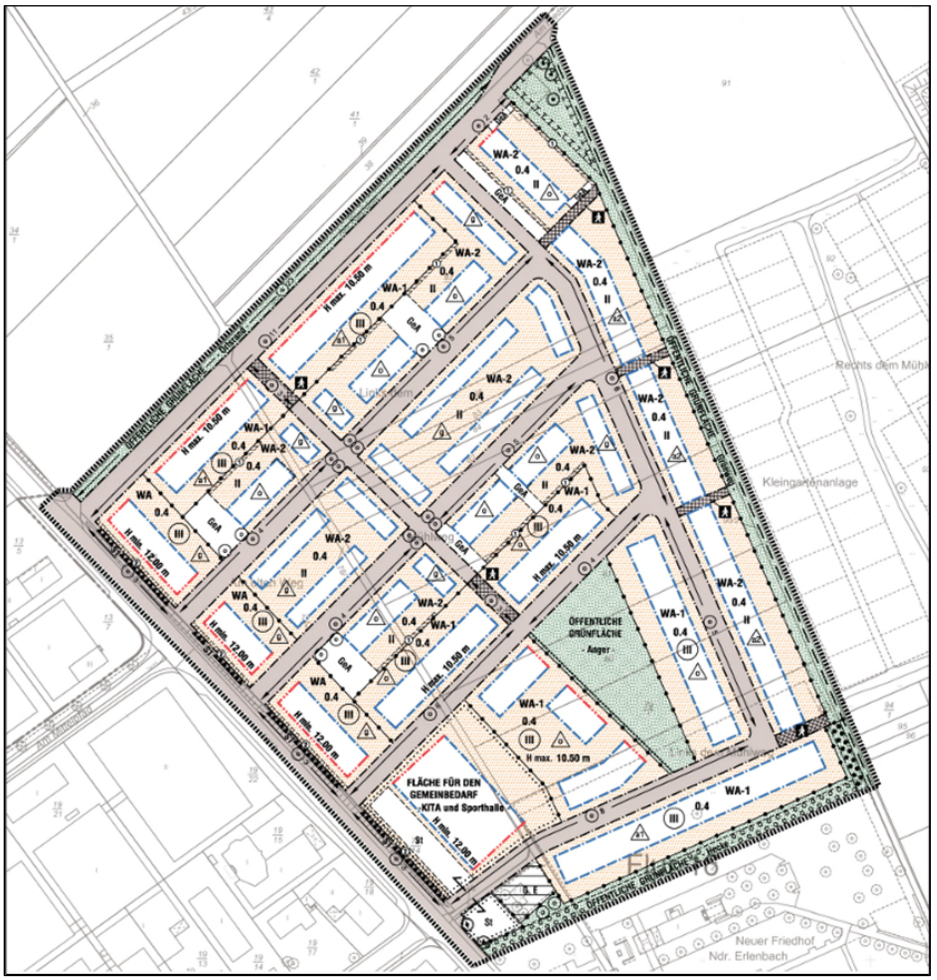
Bauplanungsrecht

Der Bebauungsplan Nr. 908 - Südlich Am Riedsteg als Grundlage für die Umlegung ist Bestandteil des Vortrags des Magistrats vom 17.01.2014 (M 9) und des Stadtverordnetenbeschlusses § 4542 vom 22.05.2014 zur Wohnbaulandentwicklung. Die Stadt Frankfurt a.M. verfolgt darin das Ziel, unter Berücksichtigung ökologischer und klimatischer Erfordernisse den Ortsrand im Norden zu arrondieren und dringend erforderlichen Wohnraum zu schaffen.

Um den dringenden Bedarf an bezahlbarem Wohnraum für alle Bevölkerungsschichten zu decken und zusätzliche Flächen für eine sozialgerechte Bodennutzung zu gewährleisten, werden gemäß Stadtverordnetenbeschluss vom 07.05.2020, § 5590 (so genannter Baulandbeschluss, M 220) nach § 9 Absatz Nr. 7 BauGB Festsetzungen getroffen, um die Errichtung von Wohngebäuden, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden könnten, zu ermöglichen. Der Beschluss sieht vor, dass eine Quote von 30 % der neu oder zusätzlich ermöglichten BGFWohnen für den geförderten Wohnungsbau zu sichern ist.

Im geplanten Wohngebiet können bis zu circa 350 Wohneinheiten errichtet werden. Es sind sowohl Einfamilienhäuser als auch Wohnungen im Geschosswohnungsbau geplant. Integriert wurden eine Sporthalle und eine Kita.

Abb. 7:
Bebauungsplan Nr. 908
– Südlich Am Riedsteg



Quelle: Stadt Frankfurt a.M., Stadtplanungsamt

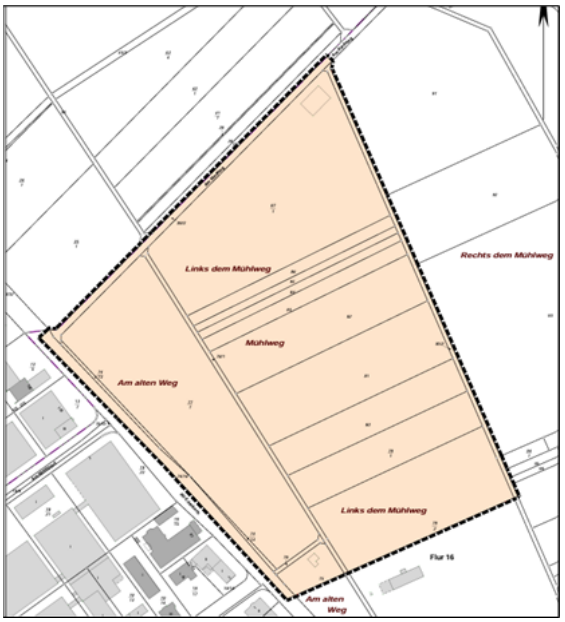
Umlegung

Umlegungsgebiet

Das Umlegungsgebiet ist in der nachfolgenden Bestandskarte (s. Abb. 5) dargestellt. Das Umlegungsgebiet entspricht hierbei dem Geltungsbereich des Bebauungsplans.

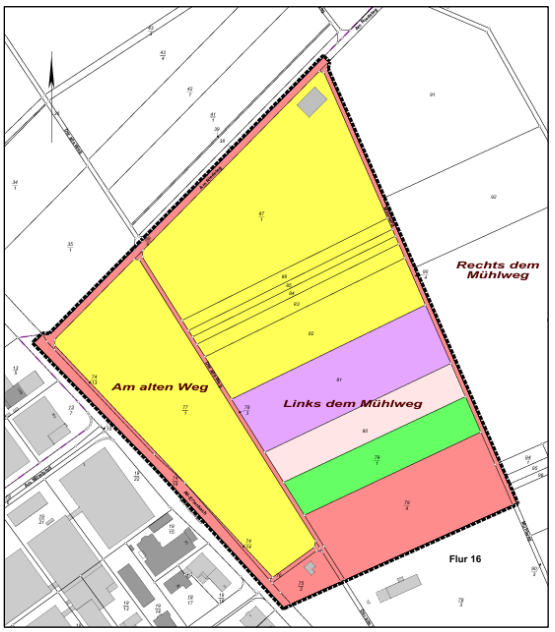
Die Eigentümerstruktur vor der Umlegung (s. Abb. 6) zeigt die Flächen der Stadt Frankfurt a.M., (Ordnungsnummer 1 in Rot), eines Investors (Ordnungsnummer 2 in Gelb), und von drei Privaten (Ordnungsnummern 6, 7 und 8, übrige Farben).

Abb. 8:
Bestandskarte



Quelle: Stadt Frankfurt a.M., Stadtplanungsamt

Abb. 9:
Eigentümerstruktur vor der Umlegung



Quelle: Stadt Frankfurt a.M., Stadtplanungsamt

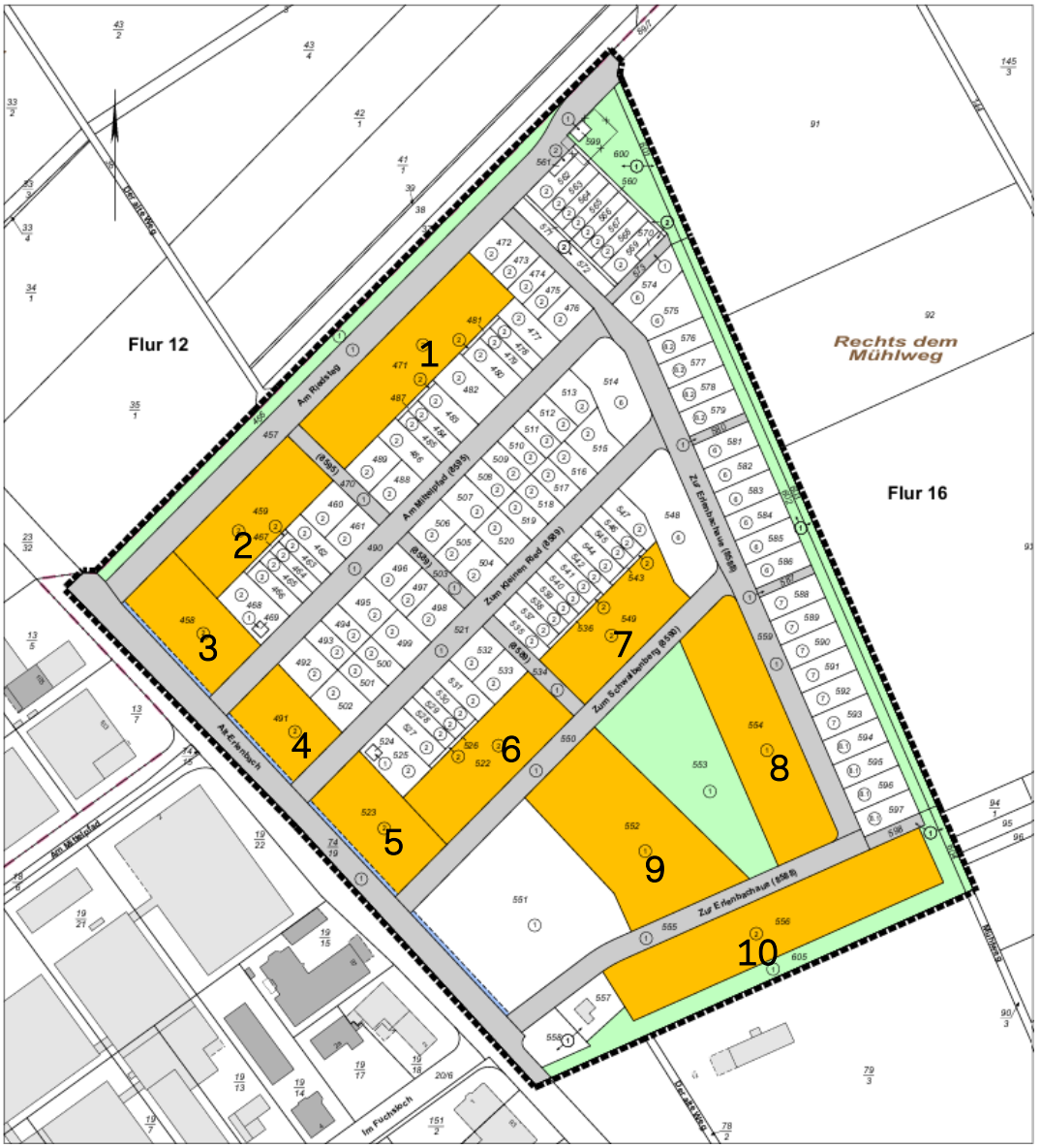
Potenzial für den sozialen Wohnungsbau

Die im Plangebiet nach dem Baulandbeschluss für die Frankfurter Stadtentwicklung angestrebte Quote von 30 % für den geförderten Wohnungsbau (15 % im Förderweg 1 (sozialer Wohnungsbau) und 15 % im Förderweg 2) wird innerhalb der Flächen der allgemeinen Wohngebiete WA und WA-1 (s. orange markierte Flächen in Abb. 10) erreicht. Die Errichtung des geförderten Wohnungsbaus wurde über einen städtebaulichen Vertrag mit dem Investor vereinbart.

Darüber hinaus soll ein weiterer Anteil von 15 % der planungsrechtlich ermöglichten BGFWohnen, bezogen auf den Geschosswohnungsbau, an gemein-

schaftliche Wohnprojekte vergeben werden. Von einer Sicherung dieser Flächen durch einen städtebaulichen Vertrag wurde abgesehen, da die Stadt Frankfurt am Main selbst Eigentümerin ausreichender Flächen im Baugebiet ist.

Abb. 10:
Potenziale für den sozialen Wohnungsbau im MFH-Bereich (WA und WA-1)



Quelle: Stadt Frankfurt a.M., Stadtplanungsamt

Bei der Ermittlung, der nach dem Baulandbeschluss für die Frankfurter Stadtentwicklung erforderlichen Quote von 30 % der BGFWohnen für den geförderten Wohnungsbau, wurden die Flächen aus allen allgemeinen Wohngebieten (WA und WA-1 sowie WA-2) herangezogen. Hierbei entsprach die Quote von 30 % für den geförderten Wohnungsbau der gesamten BGFWohnen aus den allgemeinen Wohngebieten WA und WA-1 (MFH-Bereich) sowie WA-2 (RH-Bereich) einer Quote von 50 % für den geförderten Wohnungsbau der BGFWohnen in den allgemeinen Wohngebieten WA und WA-1 (MFH-Bereich).

Das Potenzial für die Errichtung von sozialem Wohnungsbau nach den Festsetzungen des Bebauungsplans befindet sich auf den nachfolgenden zehn aufgeführten Grundstücken mit Geschosswohnungsbau (s.a. Abb. 10):

Tab. 3:
Verfügbare Baublöcke für den sozialen Wohnungsbau

Baublock	Flurstück	Zuteilungsfläche [m²]	Zuteilungswert [EUR/m²]	Zuteilungswert [EUR]	BGF [m²]
1	471	2.266	770	1.744.820	2.672
2	459	1.536	770	1.182.720	1.828
3	458	1.373	855	1.173.915	2.060
4	491	1.009	855	862.695	1.465
5	523	1.373	855	1.173.915	2.060
6	522	1.678	770	1.292.060	2.014
7	549	1.455	770	1.120.350	1.745
8	554	2.570	905	2.325.850	3.855
9	552	3.008	770	2.316.160	3.513
10	556	3.009	905	2.723.145	4.388
				15.915.630	25.600

Quelle: Stadt Frankfurt a.M.

Im Bereich WA und WA-1 beträgt die BGFWohnen in Summe 25.600 m². Die im Rahmen des städtebaulichen Vertrags mit dem Investor vereinbarte Quote von 50 % bezogen auf die BGFWohnen im MFH-Bereich, beträgt demnach 12.800 m². Aufgrund der bautechnischen Voraussetzung der Bebauung der Baublöcke 2 und 3 sowie 5 und 6 mit jeweils einer Tiefgarage (s. Abb. 7) erfolgt die Zuteilung der jeweiligen Flurstücke an den Investor auf einem Grundbuchblatt unter jeweils einer laufenden Nummer (s. gelbe Markierung in Tabelle 3).

Zuteilung der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer gemäß Umlegungsplanentwurf

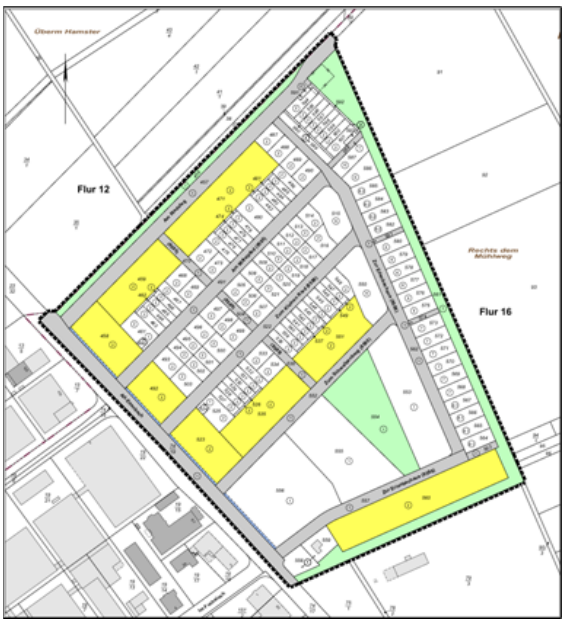
Nachfolgend wird die Realisierung des Bebauungsplans gemäß dem in Kürze aufzustellenden Umlegungsplanentwurf vorgestellt:

Hiernach hat sich der Investor dazu verpflichtet, den geförderten Wohnungsbau mit einer BGFWohnen von 12.800 m² in den allgemeinen Wohngebieten WA und WA-1 zu errichten. Die Errichtung des geförderten Wohnungsbaus für alle an den Investor zugeteilten MFH-Grundstücke erfolgt auf Grundlage eines städtebaulichen Vertrags. Die Realisierung wird über die Begründung einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit gemäß § 1090 BGB - Wohnungsbesetzungsrecht (Mietpreis- und Belegungsbindung) zugunsten der Stadt Frankfurt a.M. gesichert.

Der/die jeweilige Eigentumsberechtigte (Investor) der Grundstücke, Gemarkung Nieder-Erlenbach (0505), Flur 16, Flurstücke 458 und 459, Flurstück 471, Flurstück 491, Flurstücke 522 und 523, Flurstück 549 und Flurstück 556 verpflichtet sich dabei gegenüber der Stadt Frankfurt a.M. im Rahmen der Richtlinie "Frankfurter Programm für den Neubau von bezahlbaren Mietwohnungen: Förderweg 1" auf Grundlage des Hessischen Wohnraumfördergesetzes (HWoFG) in Verbindung mit der "Richtlinie des Landes Hessen zur sozialen Mietwohnraumförderung" und ferner der Richtlinie "Frankfurter Programm für den Neubau von bezahlbaren Mietwohnungen: Förderweg 2" auf den genannten Baugrundstücken Mietwohnungen zu errichten. Die Richtlinien sind in den jeweils geltenden Fassungen anzuwenden. Die Mietpreis- und Belegungsbindung ist auf die Dauer des Förderzeitraumes (30 Jahre) begrenzt. Die Wohnungen dürfen nur an Personen vermietet werden, die die Voraussetzungen des jeweiligen Förderprogramms erfüllen. Dieses Recht ist beschränkt auf einen Flächenanteil von 12.800 m² BGFWohnen des oben bezeichneten Grundbesitzes und teilt sich hälftig auf die Förderwege 1 und 2 auf. Dieser Aufteilungsschlüssel soll bezogen auf alle Grundstücke insge-

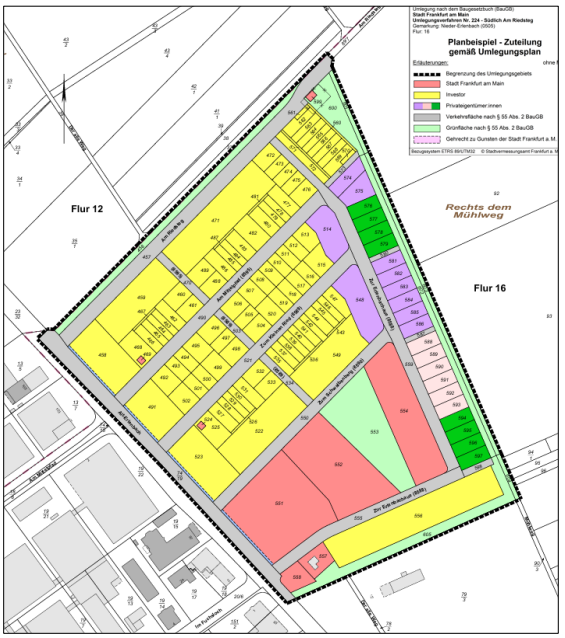
samt eingehalten werden, und muss nicht jeweils auf jedem einzelnen Grundstück eingehalten werden. Der Ausübungsbereich ergibt sich aus den in der Abb. 12 dargestellten, gelb markierten Grundstücken.

Abb. 11:
Grundstücke für die Errichtung des geförderten Wohnungsbaus (Umlegungsplan)



Quelle: Stadt Frankfurt a.M., Stadtplanungsamt

Abb. 12:
Zuteilung der Eigentümerinnen und Eigentümer gemäß Umlegungsplan



Quelle: Stadt Frankfurt a.M., Stadtplanungsamt

Im Ergebnis verpflichtet sich der Investor über die Vereinbarung im städtebaulichen Vertrag nach den Regularien des Baulandbeschlusses für die Frankfurter Stadtentwicklung, den geförderten Wohnungsbau auf einer BGF von 12.800 m² zu realisieren. Hiervon entfällt die Hälfte mit einer BGF von 6.400 m² auf den sozialen Wohnungsbau (Förderweg 1). Dies entspricht einer Quote von 25 % bezogen auf die realisierbare BGFWohnen allein im MFH-Bereich.

Folgende Berechnung liegt der Zuteilung in dem in Kürze aufzustellenden Umlegungsplanentwurf zugrunde:

Tab. 4:
Berechnung bei Zuteilung der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer gemäß dem Umlegungsplanentwurf

Ord.-Nr.	Einwurf [EUR]	Sollanspruch [EUR]	Zuteilung [EUR]	Abweichung Zuteilung - Einwurf [EUR]	Abweichung Zuteilung - Einwurf [%]	Zuteilung - Sollanspruch [EUR]	BGF ohne Nutzungs-bindung [m²]	BGF für sozialen Wohnungsbau [m²]
1	3.647.355	4.263.437	6.588.890	2.941.535	44,64	2.325.453	7.368	
2	17.507.880	20.545.868	21.040.520	3.532.640	16,79	494.652	11.832	6.400
6	2.965.395	3.479.954	2.392.000	- 573.395	-23,97	- 1.087.954		
7	1.622.985	1.904.607	897.000	- 725.985	-80,93	- 1.007.607		
8	1.709.985	2.006.704	1.196.000	- 513.985	-42,98	- 810.704		
	27.453.600		**32.114.410**	**4.660.810**			19.200	6.400

Quelle: Stadt Frankfurt a.M.

Zur Vereinfachung und besseren Nachvollziehbarkeit der Werte wurde im Rahmen des Planbeispiels auf die Berücksichtigung von Werteinflüssen aufgrund von z. B. Geh-, Fahr- und Leitungsrechten verzichtet. Ebenfalls wurde die Wertanpassung im Umlegungsplanentwurf nach § 59 Absatz 2 Satz 2 und 3 BauGB im Planspiel nicht weiter berücksichtigt.

Das Eigentum an den für den geförderten Wohnungsbau vorgesehenen Grundstücken wurde im Laufe des Umlegungsverfahrens bereits an die städtische Wohnungsbaugesellschaft durch einen aufschiebend bedingten Kaufvertrag übertragen. Die städtische Wohnungsbaugesellschaft wurde damit Beteiligte im Umlegungsverfahren. Die Errichtung des geförderten Wohnungsbaus obliegt, aufgrund der Verpflichtung durch den städtebaulichen Vertrag und die grundbuchrechtliche Sicherung, somit nachfolgend der städtischen Wohnungsbaugesellschaft.

Aufgrund der Mehrzuteilung an die Stadt Frankfurt a.M. von ca. 35 % über dem Sollanspruch hat die Stadt im Planbeispiel (Zuteilung der Eigentümerinnen und Eigentümer gemäß dem Umlegungsplanentwurf) eine Grunderwerbsteuer in Höhe von 139.527,18 EUR zu zahlen.

Zuteilung der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer zum Einwurfswert

Folgende Berechnung liegt der zweckmäßigen Zuteilung der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer annähernd zum Einwurfswert zugrunde:

Tab. 5:
Berechnung bei Zuteilung der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer zum Einwurfswert

Ord.-Nr.	Einwurf [EUR]	Sollanspruch [EUR]	Zuteilung [EUR]	Abweichung Zuteilung - Einwurf [EUR]	Abweichung Zuteilung - Einwurf [%]	Zuteilung - Sollanspruch [EUR]	BGF ohne Nutzungs-bindung [m²]	BGF für sozialen Wohnungsbau [m²]
1	3.647.355	4.263.437	8.397.890	4.750.535	56,57	4.134.453	2.672	7.598
2	17.507.880	20.545.868	17.514.220	6.340	0,04	- 3.031.648	15.330	
6	2.965.395	3.479.954	2.931.500	- 33.895	-1,16	- 548.454		
7	1.622.985	1.904.607	1.558.050	- 64.935	-4,17	- 346.557		
8	1.709.985	2.006.704	1.712.750	2.765	0,16	- 293.954		
	27.453.600		**32.114.410**	**4.660.810**			18.002	7.598

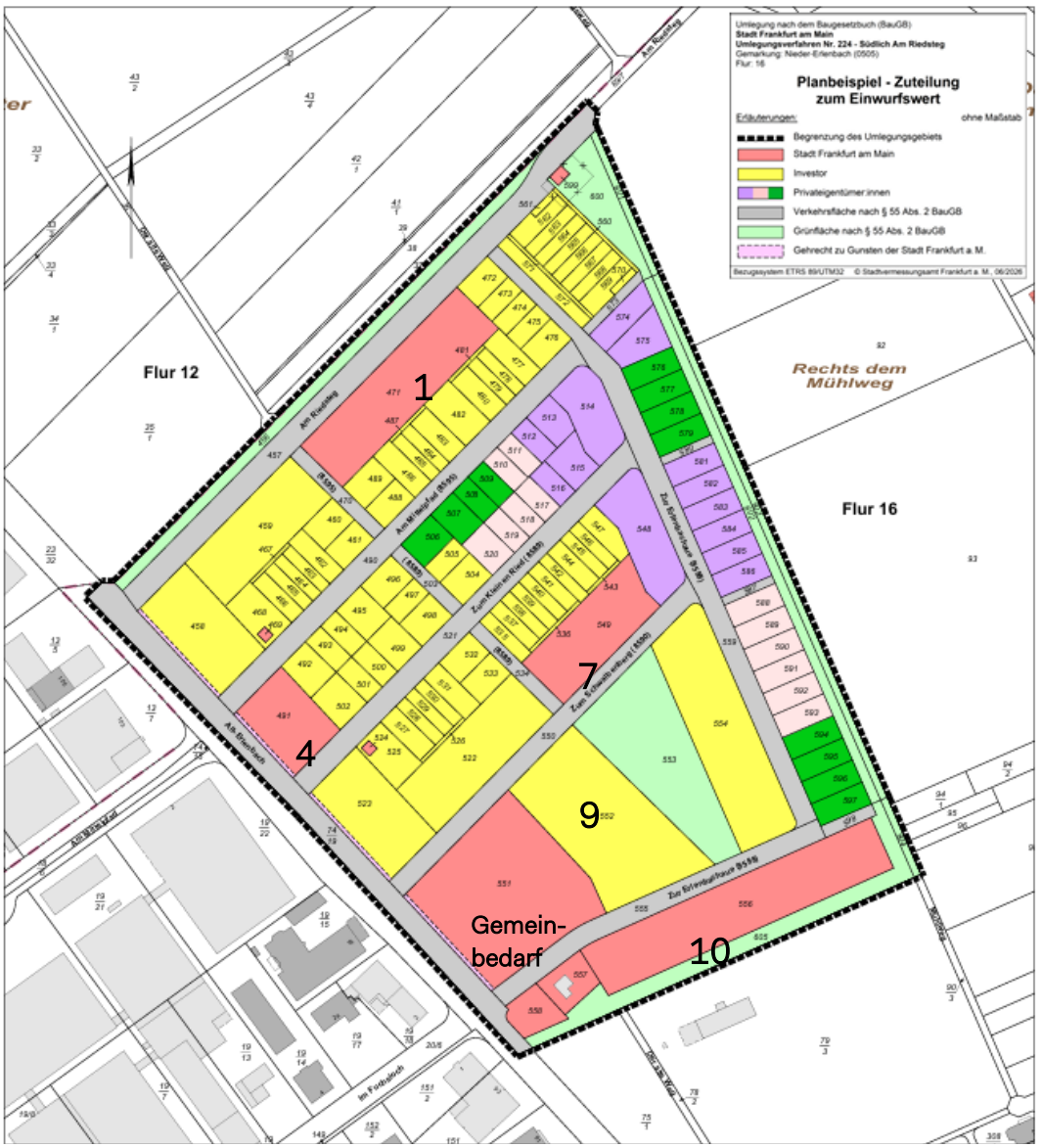
Quelle: Stadt Frankfurt a.M.

Im Ergebnis erhält die Stadt Frankfurt a.M. durch die Zuteilung der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer zum Einwurfswert eine zusätzliche Fläche von 5.473 m² (Baublöcke 4, 7 und 10) mit einer ausschließlich für den sozialen Wohnungsbau vorgesehenen BGF von 7.598 m².

Der aufgrund des vorhandenen Einwurfs der Stadt Frankfurt a.M., ebenfalls wieder in Höhe des Einwurfswertes, bemessene Zuteilungswert bleibt bei der Ermittlung der ausschließlich für die Errichtung des sozialen Wohnungsbaus vorgesehenen Grundstücksfläche Fläche/BGFWohnen außer Betracht. Somit erhält die Stadt den Baublock 1, neben der Fläche für den Gemeinbedarf (Turnhalle und Kita) sowie für die Flächen der Versorgung mit Energie aufgrund ihres fiskalischen Einwurfs zugeteilt.

Die der Stadt zugeteilten Grundstücke für die ausschließliche Errichtung von sozialem Wohnungsbau haben eine realisierbare BGFWohnen von 7.598 m². Dies entspricht einer Quote von 29,7 % bezogen auf die realisierbare BGFWohnen allein im MFH-Bereich.

Abb. 13:
Zuteilung der Eigentümerinnen und Eigentümer zum Einwurfswert



Quelle: Stadt Frankfurt a.M., Stadtplanungsamt

Aufgrund der Mehrzuteilung an die Stadt Frankfurt a.M. von ca. 49 % über dem Sollanspruch hat die Stadt im Planbeispiel (Zuteilung der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer zum Einwurfswert) eine Grunderwerbsteuer in Höhe von 248.067,18 EUR zu zahlen.

Fazit

Anhand des Planbeispiels wurde nachgewiesen, dass im Falle der Anwendung des geplanten § 58a BauGB, bei einer Zuteilung aller privaten Eigentümerinnen und Eigentümer annähernd zum Einwurfswert, der Stadt Frankfurt a.M. eine ausschließlich für den sozialen Wohnungsbau verfügbare BGFWohnen von 7.598 m² zugeteilt werden kann. Dies entspricht einem Anteil von 29,7 % der im Geschosswohnungsbau nach den Festsetzungen des Bebauungsplans realisierbaren BGFWohnen von insgesamt 25.600 m².

Im Vergleich dazu hat sich, im Fall der bisherigen Verfahrensweise, der Investor, im Rahmen der Vereinbarung im städtebaulichen Vertrag, dazu verpflichtet, einen Anteil von 25 % mit einer BGFWohnen von 6.400 m² im sozialen Wohnungsbau (hier: Förderweg 1) zu errichten. Darüber hinaus errichtet der Investor allerdings den gleichen Anteil (6.400 m²) an gefördertem Wohnungsbau im Förderweg 2.

Für die Realisierung von gemeinwohlorientierten Wohnprojekten stünde im Falle der Anwendung des geplanten § 58 a BauGB der Baublock 1 in der Zuteilung an die Stadt Frankfurt a.M. mit einer BGFWohnen von 2.672 m² (10,4 % der verfügbaren BGFWohnen im MFH-Bereich) zur Verfügung. Im Rahmen der Zuteilung gemäß dem Umlegungsplanentwurf stünde der Stadt Frankfurt a.M. der Baublock 9 mit einer BGFWohnen von 3.513 m² (13,7 % der verfügbaren BGFWohnen im MFH-Bereich) zur Verfügung.

Die zu zahlende Grunderwerbsteuer würde sich bei der Anwendung des geplanten § 58a BauGB im Planbeispiel um einen Betrag von 108.540 EUR erhöhen.

Darüber hinaus hätte die Stadt Frankfurt a.M. bei der Zuteilung der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer die Kosten, der sonst durch die Eigentümerinnen und Eigentümer im Rahmen des Umlegungsvorteils auszugleichenden ersparten Aufwendungen zu tragen.

Durch die über das ganze Baugebiet verteilte Zuteilung von Grundstücken (Baublöcke 4, 7 und 10) für den ausschließlichen sozialen Wohnungsbau, ist eine soziale Durchmischung der Wohnnutzung gewährleistet.

Im Ergebnis ließe sich der Aspekt der Errichtung des sozialen Wohnungsbaus (im Förderweg 1) aus den bisherigen Verhandlungen von Leistungen in einem städtebaulichen Vertrag ausklammern, zumal vielfach im Nachgang der soziale Wohnungsbau durch die städtische oder landeseigene Wohnungsbaugesellschaft realisiert wird.

Durch die Kombination der Anwendung des geplanten § 58a BauGB und einer weiteren Verpflichtung zur Errichtung des sozialen Wohnungsbaus im Rahmen von städtebaulichen Verträgen, ließe sich unter Berücksichtigung der Angemessenheit, der Anteil des geförderten Wohnungsbaus möglicherweise auch erhöhen. Allerdings ist der Umfang an Leistungen (anhand der Angemessenheitsbetrachtung in Anlehnung an den 2/3-Anteil des Planungsvorteils) vielfach ausgeschöpft und die Akzeptanz der Vertragspartner begrenzt.