

Planspiel zur Novellierung des Bauplanungsrechts

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

November 2012



Deutsches Institut für Urbanistik
Zimmerstraße 13-15 · 10969 Berlin
www.difu.de

Planspiel zur Novellierung des Bauplanungsrechts

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

Endbericht

Auftraggeber:

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Auftragnehmer:

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
Zimmerstr. 13–15
10969 Berlin
Sitz Berlin, AG Charlottenburg, HRB 114959 B
Geschäftsführer: Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann

Bearbeitet von:

Dr. Arno Bunzel
Franciska Frölich v. Bodelschwingh
Wolf-Christian Strauss

Berlin, November 2012

ISBN 978-3-88118-517-2

Mitwirkende in den Planspielkommunen

Alling

Frederik Röder	Erster Bürgermeister der Gemeinde Alling
Marc Wißmann	Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München
Reinlinde Leitz	Landratsamt Fürstenfeldbruck

Bremerhaven

Norbert Friedrich	Stadtplanungsamt
Theresia Luchs	Umweltschutzamt
Eilert Janssen	Umweltschutzamt
Joachim Veit	Stadtplanungsamt
Volker Holm	Stadtbaurat

Dortmund

Petra Dahlheim	Stadtplanungs- und Bauordnungsamt (Bauaufsicht)
Ulrich Dreiskämper	Stadtplanungs- und Bauordnungsamt (Stadterneuerung)
Dr. Henning Jaeger	Rechtsamt
Susanne Linnebach	Stadtplanungs- und Bauordnungsamt (Stadterneuerung)
Birgit Niedergethmann	Stadtplanungs- und Bauordnungsamt (Städtebau/Bauleitplanung)
Ludger Wilde	Stadtplanungs- und Bauordnungsamt

Landshut

Johannes Doll	Baureferat
Elisabeth Oberpriller	Amt für Stadtentwicklung und Stadtplanung
Roland Reisinger	Amt für Stadtentwicklung und Stadtplanung
Peter Adler	Amt für Bauaufsicht und Wohnungswesen
Heide-Marie Lehrhuber	Amt für Bauaufsicht und Wohnungswesen

Leipzig

Martina Henschel	Amt für Bauordnung und Denkmalpflege
Cornelia Patzke	Verkehrs- und Tiefbauamt
Christina Meyer-Kayser	Dezernat Stadtentwicklung und Bau
Joachim Frenk	Stadtplanungsamt
Enrico Meyer	Stadtplanungsamt
Peter Hanke	Stadtplanungsamt

Treuenbrietzen

Christoph Höhne	Bauamt
Matthias Franke	Landkreis Potsdam-Mittelmark

Wittmund

Joachim Wulf	Fachbereich Bauen und Planung
Uwe Janssen	Landkreis Wittmund

Inhaltsverzeichnis

I.	Voten der Planspielkommunen im Überblick.....	7
II.	Einführung	11
1.	Hintergrund und Ziele des Planspiels	11
2.	Auswahl geeigneter Kommunen	11
3.	Ablauf des Praxistests.....	12
4.	Möglichkeiten und Grenzen des Praxistests.....	13
III.	Regelungen zur Stärkung der Innenentwicklung im BauGB.....	15
1.	Vorrang der Innenentwicklung	15
2.	Versorgungssicherheit als öffentlicher Belang	31
3.	Mediationsverfahren.....	32
4.	Darstellung zentraler Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan	33
5.	Einfacher Bebauungsplan zur räumlichen Steuerung von Vergnügungsstätten im unbeplanten Innenbereich.....	36
6.	Erschließungsvertrag als städtebaulicher Vertrag	43
7.	Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten Dritter	46
8.	Erleichterte Umnutzung zu Wohnzwecken	49
9.	Befreiungsmöglichkeit bei Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB	53
10.	Klimaschutz und Klimaanpassung als Ziele von Sanierungsmaßnahmen	55
11.	Bekanntmachung der Durchführungssicherungssatzung nach § 171d BauGB	57
12.	Änderungen der Voraussetzungen für den Erlass eines Rückbaugesuches nach § 179 BauGB	58
IV.	Regelungen zum Außenbereich	68
1.	Zulässigkeit von Betrieben zur Intensivtierhaltung im Außenbereich	68
2.	Maßvolle Erweiterung des Begünstigungstatbestandes § 35 Abs. 4 Satz 2 BauGB	71
V.	Änderung der Baunutzungsverordnung.....	76
1.	Anlagen zur Kinderbetreuung in reinen Wohngebieten	76
2.	Solaranlagen in, an oder auf Dach- und Außenwandflächen oder Kraft-Wärme- Kopplungsanlagen innerhalb von Gebäuden als Nebenanlagen – § 14 BauNVO	80
3.	Überleitungsvorschrift zur Änderung in § 3 Abs. 2 Nr. 2 und § 14 Abs. 3 BauNVO	82
4.	Kleintierhaltungszucht als Nebenanlage i.S.v. § 14 BauNVO	83
5.	Flexibilisierung beim Maß der baulichen Nutzung – § 17 BauNVO.....	85
	Kurzfassung.....	89
	Summary	91

I. Voten der Planspielkommunen im Überblick

Vorrang der Innenentwicklung

Die geplante Ergänzung in § 1 Abs. 5 Baugesetzbuch (BauGB) zum Vorrang der Innenentwicklung greift die in den Planspielkommunen verfolgten städtebaulichen Ziele auf und wird bei Hinweis auf das Abwägungserfordernis im Einzelfall grundsätzlich unterstützt.

Die Regelung zur Begründung der Notwendigkeit einer Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen in § 1a Abs. 2 BauGB ist nach Einschätzung der Planspielkommunen grundsätzlich nachvollziehbar sowie verständlich und wird begrüßt.

Wichtig ist den Planspielkommunen, dass aus dem Wort „insbesondere“ zu schließen ist, dass auch andere Ermittlungen, als die im Gesetz beispielhaft aufgeführten, zu Grunde gelegt werden können. Hierzu können nach Einschätzung der Planspielkommunen auch vorhandene Ortskenntnisse der Gemeinde zählen.

Die mit der geplanten entsprechenden Anwendung von § 15 Abs. 3 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) verfolgte Zielsetzung wird von den Planspielkommunen übereinstimmend geteilt, wobei auf den möglichen Mehraufwand bei der Begründung hingewiesen wird.

Versorgungssicherheit als öffentlicher Belang

Die Aufnahme des Ziels der Schaffung von Versorgungssicherheit in den Katalog der öffentlichen Belange findet bei den Planspielkommunen Zustimmung.

Mediationsverfahren

Als Klarstellung und Hervorhebung der bereits nach geltendem Recht bestehenden Möglichkeit, im Verfahren der Bauleitplanung einen Mediator einzubinden, wird die geplante Ergänzung von § 4a Abs. 2 BauGB übereinstimmend begrüßt.

Darstellung zentraler Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan

Als Klarstellung und Hervorhebung der bereits nach geltendem Recht bestehenden Möglichkeit, zentrale Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan darzustellen, wird die geplante Ergänzung in § 5 Abs. 2 BauGB übereinstimmend begrüßt.

Einfacher Bebauungsplan zur räumlichen Steuerung von Vergnügungsstätten im unbeplanten Innenbereich

Die geplante Regelung in § 9 Abs. 2b BauGB zur räumlichen Steuerung von Vergnügungsstätten im unbeplanten Innenbereich wird übereinstimmend als hilfreich und sinnvoll erachtet.

Die Planspielstadt **Dortmund** bittet zu prüfen, ob die geplante Neuregelung auch in Gebieten mit Bebauungsplan zur Anwendung kommen und die Regelung entsprechend erweitert werden kann.

Erschließungsvertrag als städtebaulicher Vertrag

Die geplanten Änderungen der Regelungen zum Erschließungsvertrag in § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und § 124 BauGB werden übereinstimmend begrüßt.

Auch die klarstellende Hervorhebung der Belange der Baukultur als möglicher Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages stößt auf einhellige Zustimmung.

Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten Dritter

Die Regelung zur Erweiterung des Vorkaufsrechts zugunsten Dritter wird als eine sinnvolle und zweckmäßige Erweiterung der Handlungsoptionen insbesondere im Rahmen der Innenentwicklung erachtet. Zugleich wird darauf hingewiesen, dass die Zweimonatsfrist zur Ausübung des Vorkaufsrechts bei Ausübung zugunsten Dritter häufig zu kurz sein wird.

Erleichterte Umnutzung zu Wohnzwecken

Der Regelungsentwurf wird von den Planspielkommunen unterschiedlich bewertet. Vier Planspielkommunen halten die geplante Erweiterung des Anwendungsbereichs von § 34a Abs. 3 BauGB für sinnvoll (**Bremerhaven, Landshut, Leipzig, Treuenbrietzen**); zwei Planspielkommunen sprechen sich dagegen aus (**Dortmund, Wittmund**). **Alling** hat sich hierzu nicht geäußert.

Befreiungsmöglichkeit bei Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB

Nach übereinstimmender Auffassung ist die geplante Regelung zur entsprechenden Anwendung von § 31 BauGB auf Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB sinnvoll.

Klimaschutz und Klimaanpassung als Ziele von Sanierungsmaßnahmen

Die Regelung zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung als Zielen von Sanierungsmaßnahmen wird – bei unterschiedlichen Erfahrungshintergründen – von allen Planspielkommunen als sinnvolle Ergänzung der Aufgaben- und Zielbeschreibung von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen gesehen.

Bekanntmachung der Durchführungssicherungssatzung nach § 171d BauGB

Die geplante Bekanntmachungsregelung in § 171d BauGB wird allgemein als sinnvoll und unproblematisch erachtet.

Änderungen der Voraussetzungen für den Erlass eines Rückbaugesuches nach § 179 BauGB

Die Änderung der Voraussetzungen für den Erlass eines Rückbaugesuches nach § 179 BauGB wird grundsätzlich für sinnvoll und zweckmäßig erachtet.

Die Planspielkommunen halten die geplante Änderung allerdings für nicht ausreichend, da mit ihr das wichtigere Umsetzungshemmnis, das in der Kostentragungsregelung zu Lasten der Kommune besteht, nicht ausgeräumt werde. Sie regen eine entsprechende Erweiterung der geplanten Änderung an.

Regelungen zum Außenbereich

Zulässigkeit von Betrieben zur Intensivtierhaltung im Außenbereich

Grundsätzlich wird die geplante Neuregelung in § 35 Abs. 1 Nr. 4 zur privilegierten Zulässigkeit gewerblicher Tierhaltungsanlagen **übereinstimmend** begrüßt und die Unterscheidung zwischen UVP-pflichtigen und nicht UVP-pflichtigen Anlagen zur Feststellung der Privilegierung mehrheitlich als praktikabel und sinnvoll erachtet. Die Planspielkommune **Alling** stellt als Alternative hierzu eine Abgrenzung unter Bezugnahme auf die 4. Bundes-Immissionsschutzverordnung (BImSchV) zur Diskussion.

Maßvolle Erweiterung des Begünstigungstatbestandes § 35 Abs. 4 Satz 2

Die Regelung zur Ermöglichung von Ersatzneubauten in begründeten Einzelfällen nach § 35 Abs. 4 BauGB wird mit einer Ausnahme von allen Planspielkommunen abgelehnt, da sie dem Bestreben nach vorrangiger Innenentwicklung zuwiderlaufe und dem Abriss anstelle der Erhaltung baukulturell wertvoller Gebäude eher Vorschub leisten würde.

Die Planspielkommune **Landshut** begrüßt die geplante Neuregelung demgegenüber.

Änderung der Baunutzungsverordnung

Anlagen zur Kinderbetreuung in reinen Wohngebieten – § 3 Absatz 2 BauNVO

Übereinstimmend begrüßen die Planspielkommunen, dass nach der geplanten Änderung Anlagen zur Kinderbetreuung in reinen Wohngebieten nicht mehr nur ausnahmsweise zugelassen werden können, sondern allgemein zulässig sind.

Die Planspielkommunen verstehen den Begriff „den Bedürfnissen des Gebietes dienen“ in der Weise, dass auch benachbarte festgesetzte oder faktische reine Wohngebiete mit umfasst sind. Sie halten es für sinnvoll, dies an geeigneter Stelle (Ausschussbericht, Mustereinführungserlass) festzuhalten.

Die Planspielstadt **Bremerhaven** regt ergänzend an, einen Zusatz „überwiegend den Bedürfnissen“ in die Formulierung einzufügen. Dieses hätte aber zur Folge, dass die Regelung nur noch für neu aufzustellende Bebauungspläne Anwendung finden könnte, wobei neue reine Wohngebiete in der Praxis kaum noch ausgewiesen werden. Auf be-

stehende Bebauungspläne hätte eine dem Vorschlag Bremerhavens entsprechende Regelung dagegen keine rechtliche Wirkung. Die **anderen Planspielkommunen** sprechen sich vor diesem Hintergrund gegen eine entsprechende Ergänzung aus.

Solaranlagen in, an oder auf Dach- und Außenwandflächen oder Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen innerhalb von Gebäuden als Nebenanlagen – § 14 BauNVO

Die geplante Regelung zur Zulässigkeit von Solaranlagen in, an oder auf Dach- und Außenwandflächen oder Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen innerhalb von Gebäuden als Nebenanlagen wird übereinstimmend begrüßt.

Die Planspielstadt **Leipzig** regt eine Ausweitung der geplanten Änderung an. Danach soll es nicht darauf ankommen, ob die Anlagen sich in, an oder auf den bezeichneten Bauteilen befinden. Auch gebäudeunabhängige Anlagen sollten von der Regelung umfasst sein. Dies hätte zur Folge, dass die Regelung nicht rückwirkend greifen könnte, sondern nur zukünftig neu aufzustellende Bebauungspläne erfassen könnte. Leipzig würde diese Konsequenz in Kauf nehmen. Die **anderen Planspielkommunen** sprechen sich ausdrücklich gegen eine entsprechende Erweiterung aus.

Überleitungsvorschrift zur Änderung in § 3 Abs. 2 Nr. 2 und § 14 Abs. 3 BauNVO

Die geplante Rückwirkung der Änderungen bei § 3 und § 14 BauNVO wird allgemein als sinnvoll angesehen. In Bezug auf die Angemessenheit und Praktikabilität der vorgesehenen Überleitungsregelung wurden keine Bedenken geäußert.

Kleintierhaltungszucht als Nebenanlage i.S.v. § 14 BauNVO

Nach Auffassung der Planspielkommunen besteht für die Ergänzung in § 14 Abs. 1 BauNVO um den Begriff „Kleintierhaltungszucht“ kein Regelungserfordernis. Unter Hinweis auf die Gefahr zunehmender Nachbarschaftskonflikte wird ein Verzicht auf diese Änderung empfohlen.

Flexibilisierung beim Maß der baulichen Nutzung – § 17 BauNVO

Die geplante Änderung der Voraussetzungen für das Überschreiten der Maßobergrenzen nach § 17 Abs. 1 BauNVO wird übereinstimmend begrüßt.

II. Einführung

1. Hintergrund und Ziele des Planspiels

Mit der Koalitionsvereinbarung vom 26. Oktober 2009 haben sich die Regierungsfractionen im Deutschen Bundestag vorgenommen, das Städtebaurecht zu überprüfen und weiterzuentwickeln, um den Klimaschutz und die Innenentwicklung im Bauplanungsrecht zu stärken. Dabei sollte nicht nur das BauGB, sondern auch die BauNVO in den Blick genommen werden. Nach dem Reaktorunfall in Fukushima hat sich die Bundesregierung dazu entschlossen, die geplante Energiewende beschleunigt durchzuführen. Daher wurde der den Klimaschutz betreffende Teil der geplanten Novellierung vorgezogen und bereits vor der parlamentarischen Sommerpause 2011 in den Bundestag eingebracht. Das „Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden“ trat bereits am 30. Juli 2011 in Kraft (BGBl. I 2011, S. 1509). Die Teile der geplanten Novellierung, welche die Innenentwicklung betreffen, wurden einem gesonderten Gesetzgebungsverfahren vorbehalten. Nach Vorlage des Referentenentwurfs am 14. Februar 2012 hat die Bundesregierung den Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts am 4. Juli 2012 beschlossen und damit das förmliche Gesetzgebungsverfahren eingeleitet.

Das Deutsche Institut für Urbanistik führt im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) ein Verwaltungsplanspiel mit sieben Kommunen zur Überprüfung des Gesetzesentwurfes durch. Es folgt dabei einer bewährten Praxis einer sorgfältigen Gesetzesvorbereitung im Städtebaurecht. In diesem Zwischenbericht werden die bisherigen Ergebnisse des Planspiels dargestellt. Der Bericht stellt zugleich die Grundlage für die abschließende Beratung der Planspielkommunen bei dem für den 10. September 2012 terminierten Workshop in Berlin dar.

Die Aufteilung des Gesetzgebungsvorhabens in zwei selbständige Verfahren machte auch eine entsprechende Aufteilung des Planspiels erforderlich. Dieser Bericht bezieht sich auf den zweiten Teil des Gesetzgebungsvorhabens, also auf den Entwurf des „Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts“. Das Planspiel zum ersten Teil des Gesetzgebungsvorhabens wurde in modifizierter und – dem Zeitdruck des Gesetzgebungsverfahrens geschuldeter – beschleunigter Form im Wesentlichen im Rahmen eines Workshops am 25. Mai 2011 durchgeführt. Als Ergebnis wurde ein Empfehlungspapier erarbeitet, das den Ausschussberatungen im Deutschen Bundestag zugrunde gelegen hat (hierzu im Einzelnen Ausschussdrucksache 17(15)219, S. 85-90; BT-Drs. 17/6357, S. 6).

2. Auswahl geeigneter Kommunen

Die Auswahl der Planspielgemeinden erfolgte auf Grundlage der bereits in der Ausschreibung benannten Kriterien. Dabei wurde zunächst eine Liste von potenziell für das Planspiel infrage kommenden Kommunen zusammengestellt. Basis hierfür waren zum einen die vielfältigen kommunalen Kontakte und Kenntnisse der Projektbearbeiter. Zusätzlich wurde eine Reihe informeller Informationsgespräche u.a. mit den fachlich zuständigen Dezernaten des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und

Gemeindebundes sowie mit weiteren Stellen geführt, um geeignete Kommunen ausfindig zu machen.

Sodann erfolgte – differenziert nach Größenklassen (Groß-, Mittel-, Kleinstadt) – eine Vorauswahl für jede Großregion (Ost, Nord/Nord-West und Süd/Süd-West). In der Vorauswahl waren in jeder Kategorie deutlich mehr Kommunen vertreten, als bei der endgültigen Auswahl berücksichtigt werden konnten. Denn jeder Großraum und jede Größenklasse sollte möglichst mit mindestens zwei Kommunen vertreten sein. Zudem waren für die speziellen Themen „Schrottimmobiliën-Problematik“ und „Repowering“ geeignete Kommunen zu identifizieren. Die weiteren für das Planspiel relevanten Themen betreffen eher Standardaufgaben, die in den meisten Städten und Gemeinden anzutreffen sind. Für sämtliche vorausgewählten Städte wurden sowohl die prinzipielle Mitwirkungsbereitschaft erfragt als auch die Relevanz der im Gesetzgebungsverfahren enthaltenen Neuregelungen für die jeweilige kommunale Praxis geklärt.

Im Ergebnis dieses Auswahlverfahrens wurden folgende Kommunen ausgewählt:

Großstädte	Dortmund (NW, 581.000 EW) und Leipzig (SN, 516.000 EW);
Mittelstädte	Bremerhaven (BRE, 114.000 EW) und Landshut (BAY, 63.000 EW);
Kleinstädte	Alling (BAY, 3.600 EW), Wittmund (NI, 22.000 EW) und Treuenbrietzen (BB, 8.000 EW).

In den Kommunen waren Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter aus allen von dem Gesetzentwurf in ihren Aufgabenbereichen tangierten Verwaltungsbereichen einbezogen. Bei den kreisangehörigen Kommunen wurden auch Vertreterinnen und Vertreter der Kreisverwaltung eingebunden, um die in der originären Zuständigkeit der Kreisverwaltungen liegenden Sachverhalte besser abbilden zu können.

3. Ablauf des Praxistests

Grundkonzept des Planspiels ist die Anwendung eines Regelungsentwurfs auf konkrete Fälle durch reale Verwaltungseinheiten und sonstige Betroffene. Der Test erfolgt also durch die in den Verwaltungen der Städte üblicherweise mit dem geregelten Aufgabenbereich befassten Personen. Um den am Planspiel beteiligten Personen die planspielhafte Überprüfung der Neuregelungen zu erleichtern, wurde auf der Grundlage des zu testenden Gesetzentwurfs ein Prüfprogramm erarbeitet, an dem sich die beteiligten Verwaltungen orientieren konnten. Arbeitsschritte und Fragestellungen wurden – bezogen auf die jeweiligen Vorschriften – konkretisiert.

Das nach Abschluss der Klimaschutznovelle im Sommer 2011 unterbrochene Planspiel wurde mit Vorlage des Referentenentwurfs des „Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts“ im Februar 2012 fortgesetzt. Das den beteiligten Kommunen zur Verfügung gestellte Prüfprogramm basierte zunächst auf diesem Entwurf. Die Änderungen, die der Regierungsentwurf vom 4. Juli 2012 gegenüber dem Referentenentwurf aufweist, konnten im Planspiel berücksichtigt werden. Das Planspiel erfolgte auf der Grundlage des Prüfprogramms vor Ort. Die Planspielkommunen sichteten Bauleitplanverfahren und sonstige für das Planspiel relevante Vorgänge und Sachverhalte aus der Praxis der beteiligten Verwaltungen und trafen eine Auswahl geeigneter Verfahren. Insgesamt

wurden mehr als 30 Beispiele in den Blick genommen. Anhand dieser Beispiele wurde die Anwendung der neuen gesetzlichen Regelungen getestet. Die inhaltliche Rückkopplung und Diskussion zu den Überlegungen in den beteiligten Städten und Gemeinden fand in zwei Workshops statt. Zwischen den Workshops gab es diverse bilaterale Rückkopplungen zwischen Projektleitung und Planspielkommunen bei Gesprächen in den Kommunen sowie fernmündlich und schriftlich.

25. Mai 2011	Auftakt-Workshop mit den beteiligten Gemeinden zur Einführung in die Aufgabenstellung in Berlin mit dem Schwerpunkt „Klimaschutznovelle“
24. April 2012	Workshop mit den beteiligten Gemeinden in Berlin zur Einführung in den Referentenentwurf vom 14. Februar 2012 und in das Prüfprogramm
Mai – August 2012	Planspiel anhand des Prüfprogramms und Abfassen von Stellungnahmen zur Vorbereitung des Workshops am 10. September 2012
August 2012	Erstellung eines Zwischenberichts über die Ergebnisse des Planspiels als Entwurf und Grundlage des Workshops am 10. September 2012
10. September 2012	Abschließender Workshop mit den beteiligten Gemeinden in Berlin zur Diskussion der Beispiele und zur abschließenden Votierung

4. Möglichkeiten und Grenzen des Praxistests

Ein Praxistest bietet als Verwaltungsplanspiel 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.

a) 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 einen eigenständigen und unmittelbaren Eindruck von der Reaktion der Verwaltungspraxis auf das beabsichtigte Gesetzgebungsvorhaben verschaffen.

b) 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. Es kann daher beispielsweise die Verbandsstimmungen nicht ersetzen, aber in praktischer Hinsicht ergänzen.

Aus diesem Grund kann es auch nicht Aufgabe des Planspiels sein, eigene Gesetzgebungsalternativen mit neuen politischen Zielen zu erstellen. Wohl aber können die Normanwender aus ihrer praktischen Erfahrung heraus zur Erreichung der Ziele des Gesetzgebungsvorhabens alternative Formulierungsvorschläge unterbreiten oder im Einzelfall auch alternative Maßnahmen zur Erreichung der vorgegebenen Ziele vorschlagen.

c) 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.

III. Regelungen zur Stärkung der Innenentwicklung im BauGB

1. Vorrang der Innenentwicklung

1a) Ergänzung in § 1 Abs. 5 BauGB

Geplante Neuregelung

Beabsichtigt ist, in § 1 Abs. 5 BauGB folgenden Satz anzufügen:

„Hierzu soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen.“

Voten

Die geplante Ergänzung in § 1 Abs. 5 BauGB zum Vorrang der Innenentwicklung greift die in den Planspielkommunen verfolgten städtebaulichen Ziele auf und wird bei Hinweis auf das Abwägungserfordernis im Einzelfall grundsätzlich unterstützt.

Begründung

Vorrang der Innenentwicklung in der Praxis der Planspielkommunen

Die Planspielkommunen verfolgen bereits nach geltendem Recht das Ziel, die städtebauliche Entwicklung vorrangig im Sinne einer Innenentwicklung zu betreiben. Die ausdrückliche Erwähnung dieses Ziels in § 1 Abs. 5 BauGB wird als Unterstützung der bisherigen Aktivitäten verstanden. Zugleich betonen die Planspielkommunen aber auch die Bedeutung des Abwägungsgebots, um den Erfordernissen der konkreten städtebaulichen Situation in verantwortlicher Weise gerecht werden zu können (u.a. **Wittmund**). So wird beispielsweise auf ein Fehlen von Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer von Grundstücken hingewiesen, die der Innenentwicklung häufig im Wege stünden. Der Abwägungsvorbehalt müsse daher auch für die geplante Erweiterung der Zielvorgabe gelten. Die geplante Neuregelung wird dementsprechend verstanden.

Der Vorrang der Innenentwicklung hat z.B. in der Planspielstadt **Treuenbrietzen** in der Änderung des Flächennutzungsplans seinen Ausdruck gefunden. Mit der Änderung wurden die meisten Bauflächen im Außenbereich zurückgenommen und dem realistischen Bedarf angepasst. Grundlage war eine Bevölkerungs- und Flächenbedarfsprognose, der zufolge eine bauliche Entwicklung nach außen nicht mehr erforderlich erschien. So wurde die Entwicklung umgekehrt: Verfolgt werde nun das Ziel „vom Außenbereich in die Mitte“. Auf diese Weise sollen die historische Altstadt von Treuenbrietzen und schrittweise auch die Ortskerne der elf kleineren Ortsteile gestärkt werden. Auch geht es der Stadt um die effektive Nutzung der vorhandenen Infrastruktur sowie um deren kostengünstigen und wirtschaftlichen Ausbau und eine entsprechende Unterhaltung.

Auch in **Leipzig** wird der Vorrang der Innenentwicklung bereits auf der Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung im Flächennutzungsplan geregelt. So will die Stadt mittels einer aktiven, nachhaltigen Flächenpolitik die innerstädtische Eigentumsbildung stär-

ken und Leipzig als familienfreundlichen und generationenverbindenden Wohnort profilieren sowie die Potenziale der Innenentwicklung insbesondere entlang des schienen- gebundenen öffentlichen Personennahverkehrs (Reurbanisierungsstrategie) erschließen, um so ihre bestehenden Versorgungsangebote zu stärken, den Flächenverbrauch zu reduzieren und die Kosten für die Infrastrukturausstattung und deren Betrieb langfristig zu optimieren.

In **Landshut** wird auf Ebene des Flächennutzungsplans, aber auch in Begründungen zu Bebauungsplänen auf das von der Stadt verfolgte Ziel der Innenentwicklung hingewiesen. Im Erläuterungsbericht bzw. der Begründung des Flächennutzungsplans wird ausdrücklich betont, dass der Plan dem Leitbild „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ verpflichtet ist. Dementsprechend wird auf das große Potenzial an „Leerbauflächen“ im Stadtgebiet hingewiesen. Bauentwicklungsflächen werden nur im Zusammenhang mit bereits bestehenden Strukturen dargestellt (Erläuterungsbericht S. 77 f.).

Die Planspielstadt **Wittmund** verweist darauf, dass aus fachlicher Sicht das Ziel, die Innenentwicklung zu forcieren, seit langem anerkannt sei. In den Landgemeinden habe sich der Trend „zurück in die Städte“ aber noch nicht durchgesetzt. Im Gegenteil gebe es nach wie vor einen großen Drang zu Außenbereichsgrundstücken, auch weil diese günstiger seien. Dieser Gesichtspunkt schlage selbst bei Gemeinbedarfseinrichtungen durch. Auch gelinge es nicht immer, Verständnis für die Vorzüge einer vorrangigen Innenentwicklung zu erzeugen. So begegne man der Unterstellung, mit der Tradition der kleinen Ortschaften oder Ortsteile zu „brechen“. Letztlich weise man der Verwaltung die Schuld an der „abnehmenden Überlebensfähigkeit kleiner Ortschaften“ zu. Für den Erhalt der Dörfer sei oft auch eine moderate Siedlungserweiterung in den Außenbereich notwendig und die Entwicklung neuer Bauplätze werde zur Überlebensstrategie der Ortschaften erklärt.

Anforderungen an die Begründung / Abwägungsvorbehalt

Die Planspielstadt **Bremerhaven** verweist darauf, dass bereits nach geltendem Recht in § 1a Abs. 2 BauGB die Innenentwicklung als Beitrag zum Umweltschutz gefordert wird. Der mit der geplanten Neuregelung verlangte Vorrang von Maßnahmen der Innenentwicklung setzt nach Auffassung der Stadt eine vorliegende Übersicht über das Innenentwicklungspotenzial voraus. Die neue Regelung könne als Auftrag an die Gemeinden verstanden werden, Untersuchungen über das Innenentwicklungspotenzial zu fertigen (ähnlich **Alling** und **Wittmund**).

Zum Teil setzen sich die Planspielkommunen sehr differenziert mit der Frage auseinander, wie der in der geplanten Neuregelung geforderte Vorrang von Maßnahmen der Innenentwicklung konkret zu verstehen und in welcher Weise darauf in der Begründung einzugehen ist. Dabei spielt die Frage eine Rolle, wie verbindlich der eingeforderte Vorrang ist. Übereinstimmung besteht darin, dass trotz der Verwendung des Wortes „soll“ der Vorrang der Innenentwicklung der Abwägung im Einzelfall vorbehalten bleiben muss. Mit unterschiedlichen Argumenten machen die Planspielkommunen deutlich, dass ein strikter, nicht abwägungsfähiger Vorrang den Erfordernissen einer den Bedingungen im Einzelfall gerecht werdenden Planung nicht entsprechen kann. Dabei wird u.a. hingewiesen auf

- spezifische Standortbedingungen wie z.B. Erschließungssituation, potenzielle Immissionskonflikte, funktionale Anbindung an vorhandene Nutzungen (**Bremerhaven**, **Dortmund**),

- spezifische Nachfragesituationen (Teilsegmente des Wohnungsmarktes) (**Dortmund**),
- Einwohnerbindung und Einwohnerwerbung in Konkurrenzsituation zu Umlandgemeinden (**Bremerhaven, Dortmund, Landshut, Wittmund**),
- Förderung weicher Standortfaktoren als Baustein einer wirtschaftspolitischen Strategie der Kommune (**Dortmund**) sowie
- siedlungsstrukturelle Erwägungen (Ausrichtung an Siedlungsschwerpunkten und Siedlungsbändern, Erhalt wertvoller Grünbestände im Siedlungsbereich) (**Landshut**).

Von den Planspielstädten **Landshut** und **Wittmund** werden weitere Auslegungsfragen aufgeworfen. Diese beziehen sich u.a. auf die Bewertung der im rechtsgültigen Flächennutzungsplan ausgewiesenen Bauflächen im bisherigen Außenbereich oder den Umgang mit innerstädtischen Grünflächen. Die Feststellung der Verfügbarkeit bzw. fehlenden Verfügbarkeit von Flächenpotenzialen und deren Bewertung sowie die differenzierte Bewertung der Innenentwicklungspotenziale (Gebäudetypologien, Grad der möglichen Verdichtung, Nachfrageprofil, Marktlage, wohnungspolitische Erfordernisse) werden als notwendig angesehen (**Landshut**). Auch stellte sich für die Stadt Wittmund zunächst die Frage, ob eine Quantifizierung des Verhältnisses von Innen- zur Außenentwicklung erforderlich sei (**Wittmund**).

Beispiel Entwicklungsbereich Auloh – Landshut:



Die Stadt Landshut will im Ortsteil Auloh neue Flächen für Einfamilienhäuser im bisherigen Außenbereich darstellen. Die Fläche ist bereits im Flächennutzungsplan als Wohnbaufläche dargestellt. In der Begründung müsste die Zurückstellung des Vorrangs der Innenentwicklung erläutert werden. Dies könnte nach den Überlegungen der Planspielstadt Landshut durch Verweis auf den Flächennutzungsplan erfolgen, soweit der Bauflächendarstellung Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde gelegt wurden und diese

Eingang in die Abwägungsentscheidung gefunden haben. Bei diesem Ansatz stellt sich auch die Frage, ob die Aussagen des Flächennutzungsplans hierzu noch hinreichend aktuell sind.

Soweit nicht auf den Flächennutzungsplan mit entsprechend aktuellen Aussagen verwiesen werden kann, wäre eine ausführlichere Auseinandersetzung zum Vorrang der Innenentwicklung in der Begründung zum Bebauungsplan erforderlich. Dabei sind nach Auffassung der Planspielstadt Landshut in dem konkreten Fall z.B. folgende Erwägungen von Bedeutung:

„Die bestehenden Baugebiete im Ortsteil Auloh sind insbesondere hinsichtlich des Bedarfs an Einfamilienhausgrundstücken erschöpft bzw. noch vorhandene Parzellen in den Baugebieten stehen dem Markt nicht zur Verfügung. Eine Entwicklung in diesem Wohnsegment ist im Stadtteil Auloh erforderlich, da die Grundstückspreise noch deutlich unter denen anderer Stadtteile liegen und somit insbesondere jungen Familien die Möglichkeit zur Schaffung von Eigentum gegeben wird.

Zur Entwicklung neuer Baugebiete stehen innerhalb des Ortsteils Auloh, der in weiten Bereichen durch Einfamilienhausbebauung gekennzeichnet ist, nur noch begrenzte Flächen innerhalb des Baukontextes zur Verfügung, die zur Deckung des Grundstücksbedarfs in diesem Bereich geeignet sind. Fläche 1 steht aufgrund der dort vorhandenen Eigentumsverhältnisse kurz- bis mittelfristig nicht für eine Entwicklung zur Verfügung. Fläche 2 ist im unmittelbaren Umgriff eines noch aktiven landwirtschaftlichen Betriebs gelegen. Ein Heranrücken der Bebauung würde die Existenz des Betriebes gefährden, da zum einen eine Emissionsproblematik entsteht, zum anderen dem Betrieb Felder im unmittelbaren Umfeld der Hofstelle entzogen würden.“

Die Planspielstadt **Wittmund** vertritt die Auffassung, dass die Formulierung der Neuregelung unter Verwendung des Wortes „soll“ zu verbindlich sei. Generell wäre ein umfassendes Brachland- und Leerstandskataster erforderlich. Dies sage aber nichts über die Verfügbarkeit von „Mindernutzungen“ aus. Spätestens diese Prüfung – die nur als kontinuierliche Prüfung Sinn habe – sei sehr arbeitsintensiv. Dazu fehle es bei den Gemeinden an personeller und finanzieller Ausstattung. Letztlich komme es ggf. zu erheblichen Planungsmehrkosten für die Gemeinden. In diesem Sinne äußerte sich auch die Gemeinde **Alling**. Da insbesondere kleinere Gemeinden in ihren Flächennutzungsplänen bislang ihre Baupotenziale nicht systematisch ermittelt und bewertet hätten, würden nach Inkrafttreten der Regelung bei allen entsprechenden Bebauungsplanverfahren – auch wenn sie aus dem Flächennutzungsplan entwickelt seien – die Erstellung und Fortführung einer Bauflächenpotenzialanalyse o.Ä. erforderlich werden.

Aspekte der Auslegung

Die Planspielstadt **Leipzig** weist darauf hin, dass Bebauungspläne auch dann dem Vorrang der Innenentwicklung dienen können, wenn die Planung zur Entlastung und Aufwertung der Innenstadt dient, wie etwa eine Umgehungsstraße. Die Planspielkommunen schlossen sich nach eingehender Diskussion dieser Auslegung an. Vor diesem Hintergrund wurde eine entsprechende Klarstellung im Gesetzestext als nicht erforderlich erachtet.

1b) Umwandlung von landwirtschaftlich oder als Wald genutzten Flächen

Geplante Neuregelung

Die derzeit geltende Fassung des § 1a Abs. 2 Satz 2 BauGB bestimmt, dass landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden sollen. Beabsichtigt ist, diese Vorschrift in § 1a Abs. 2 BauGB durch folgenden anzufügenden Satz zu ergänzen:

„Die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen soll begründet werden; dabei sollen Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde gelegt werden, zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen können.“

Voten

Die Regelung zur Begründung der Notwendigkeit einer Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen in § 1a Abs. 2 BauGB ist nach Einschätzung der Planspielkommunen grundsätzlich nachvollziehbar sowie verständlich und wird begrüßt.

Wichtig ist den Planspielkommunen, dass aus dem Wort „insbesondere“ zu schließen ist, dass auch andere Ermittlungen, als die im Gesetz beispielhaft aufgeführten, zu Grunde gelegt werden können. Hierzu können nach Einschätzung der Planspielkommunen auch vorhandene Ortskenntnisse der Gemeinde zählen.

Begründung

Erweiterte Anforderungen an die Begründung

Die Planspieler kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass nach der Neuregelung die Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen auf belastbare Daten zu den Innenentwicklungspotenzialen gestützt werden müssen, um deutlich zu machen, ob Alternativen zur Verfügung stehen und warum diese ggf. nicht zum Tragen kommen. Sie haben sich mit der Frage auseinander gesetzt, welche gegenüber der bisherigen Praxis zusätzlichen Elemente in die Begründung der Bauleitpläne aufgenommen werden müssen.

Zusätzlicher Begründungsaufwand in Bezug auf die Umwandlung von Wald wird in den Planspielkommunen nur am Rand thematisiert und darauf hingewiesen, dass bei Waldumwandlungen bereits Umwandlungsgenehmigungen nach dem Waldgesetz vorzulegen seien (**Wittmund**). Diese seien bereits heute in die Begründungen und Umweltberichte integriert. In den Planspielkommunen spielt die Umwandlung von Wald allenfalls eine untergeordnete Rolle.

Abschichtung zwischen den Ebenen Flächennutzungsplan und Bebauungsplan

Überwiegend verweisen die Planspielkommunen darauf, dass der jeweilige Flächennutzungsplan bereits auf der Basis einer weitreichenden Berücksichtigung der Innenentwicklungspotenziale aufgestellt bzw. fortgeschrieben wurde. Hierauf wird in den Begründungen der entsprechenden Pläne hingewiesen (**Bremerhaven, Dortmund, Landshut, Leipzig, Treuenbrietzen**).

Soweit ein Bebauungsplan auf der Grundlage eines die Innenentwicklungspotenziale berücksichtigenden Flächennutzungsplans aufgestellt werden kann, sollte es nach Auffassung der Planspielkommunen ausreichen, auf die Prüfung der Innenentwicklungspotenziale im Flächennutzungsplan hinzuweisen (**Alling, Landshut**). Der Wortlaut der geplanten Neuregelung differenziert zwar nicht zwischen den beiden Planungsebenen und sieht auch nicht ausdrücklich eine solche Abschichtung von der vorbereitenden hin zur verbindlichen Bauleitplanung vor. Diese Abschichtung ergebe sich aber aus den unterschiedlichen Funktionen der beiden Ebenen der Bauleitplanung. Der Bedarf an zusätzlichen Bauflächen sei auf gesamtgemeindlicher Ebene auf der Grundlage der verfügbaren Innenentwicklungspotenziale zu klären. Die Planspielkommunen gehen deshalb von einer Abschichtung zwischen dem Flächennutzungsplan (vorbereitenden Bauleitplan) und den kleinräumigen Bebauungsplänen (verbindlichen Bauleitplänen) aus. Die verbindliche Bauleitplanung setze diese Vorgaben nur um. Fehlten solche Ermittlungen zu Innenentwicklungspotenzialen auf gesamtgemeindlicher Ebene, sind diese nach Auffassung der Planspielkommunen bei der Aufstellung des Bebauungsplans nachzuholen (so auch **Alling** und **Wittmund**).

Dementsprechend würde die Stadt **Landshut** die Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen unter Bezugnahme auf den bestehenden Flächennutzungsplan, der diese Fläche bereits als Baufläche darstellt, begründen.

Beispiel: Textbaustein der Stadt Landshut zur Begründung bei Entwicklung aus dem Flächennutzungsplan

Im Rahmen der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans der Stadt Landshut wurden unterschiedliche Szenarien für die Einwohner- und Arbeitsplatzentwicklung betrachtet. Der daraus abgeleitete Entwicklungskorridor beschreibt die Bedarfe innerhalb des zeitlichen Planungshorizonts und liegt den Berechnungen des Flächenbedarfs zu Grunde. Der Flächennutzungsplan geht über das bestehende Stadtgewebe hinaus und beschreibt die Schwerpunkte räumlicher Entwicklung, die Bänder zwischen den zentralen Entwicklungsbereichen sowie die Entwicklungen in den einzelnen Stadtteilen. Um den sich ändernden Ansprüchen, dem Wunsch nach Erweiterungspotenzialen und Umstrukturierungen mit entsprechendem Spielraum in der Beengtheit des Isartalraumes und der Kommunalgrenzen gerecht zu werden, ist die Inanspruchnahme insbesondere landwirtschaftlicher Flächen erforderlich. Die Stärkung und Verdichtung der bestehenden Siedlungseinheiten optimiert die Nutzung vorhandener Infrastrukturen und folgt dem Primat der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung.

Sollte der Gesetzgeber diese Form der Abschichtung nicht als ausreichend erachten, wären adäquate – auf den tatsächlichen Entwicklungen basierende – neue Prognosen/Erhebungen und ggf. eine Nachjustierung erforderlich.

Im Rahmen eines Änderungsverfahrens zum Flächennutzungsplan wurden in **Treuenbrietzen** die Prognosen zum Bauflächenbedarf korrigiert und diese Änderung am Ziel des Vorrangs der Innenentwicklung ausgerichtet. Insbesondere seien die innerörtlichen „Ausbaupotenziale“ in der Stadt sowie in den elf Ortsteilen ermittelt worden. Die Nutzung der leerstehenden Wohngebäude und die Umnutzung der ehemaligen Nebengebäude der Vierseithöfe in der Stadt sowie den Ortsteilen würden angestrebt und umgesetzt.

Die in **Leipzig** im Rahmen der Stadtentwicklungspläne durchgeführten Erhebungen und beschlossenen Ziele (hierzu unten) bildeten die Grundlage der Fortschreibung des Flächennutzungsplans. Die Stadt weist darauf hin, dass das Bauflächenpotenzial nach Entwicklungsprioritäten gewichtet sei. In den Begründungen der Bauleitpläne würden diese Sachverhalte aufgenommen und die Notwendigkeit der Flächeninanspruchnahme dargelegt. Dafür seien eigene Gliederungspunkte vorgesehen, in denen auf die Aussagen der Stadtentwicklungspläne und auf den Flächennutzungsplan zurückgegriffen werde. Zusätzlich würden im Rahmen der Umweltprüfung Gebietspässe erarbeitet, in denen die zu erwartenden Beeinträchtigungen bzw. Konflikte dargestellt seien. Die Einbindung in diese Planungssystematik gewährleiste, dass auf der Ebene der Bebauungsplanung nicht mehr die Frage des „Ob“ einer Inanspruchnahme einzelner auch landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen zu klären sei, sondern die Frage, wie die Beeinträchtigungen möglichst gering gehalten werden könnten.

Verfügbarkeit von Ermittlungen zu Innenentwicklungspotenzialen

In der überwiegenden Zahl können die Planspielkommunen bereits auf Ermittlungen zu Innenentwicklungspotenzialen und/oder auf eine Ermittlung des Neubaubedarfs zurückgreifen (**Bremerhaven, Dortmund, Landshut, Leipzig, Treuenbrietzen**). In Betracht kommen – soweit vorhanden – Kataster sämtlicher Nutzungsbereiche (z.B. Baulücken-, Gewerbe-, Einzelhandelskataster) (**Bremerhaven**).

Beim Stadtplanungsamt **Bremerhaven** existiert ein Baulückenkataster, das allerdings seit 2000 nicht fortgeschrieben worden sei. Die meisten Baulücken seien mittlerweile bebaut. Die Stadt habe zudem eine Studie zum zukünftigen Flächenbedarf für Wohnungsbau erarbeiten lassen (GEWOS-Gutachten). Im Ergebnis sei ein geringer jährlicher Neubaubedarf (ca. 40 WE) festgestellt und der Schwerpunkt auf Modernisierung von Altbaubeständen gelegt worden. Der Neubaubedarf solle vornehmlich auf bestehenden Brachen realisiert werden (z.B. ehemalige Industriebrache). Seit 2009 existiert ein Gewerbeflächenkataster, das zuletzt 2011 fortgeschrieben wurde.

Die Planspielstadt **Dortmund** begrüßt den gesetzlichen Ansatz, die Freirauminanspruchnahme einer besonderen Begründung zu unterziehen, auch wenn dies mit einem deutlichen Mehraufwand im Hinblick auf die Begründung verbunden ist. Die verfügbare Datenlage sei aber sicherlich ausreichend.

Dortmund verfüge über ein Flächenmonitoring und somit einen kontinuierlichen Überblick über die Bedarfe zur Wohnbauflächenentwicklung. Diese Flächenbedarfe würden auf Stadtteilebene bezogen ermittelt (die Stadtteilbewohner zeigen in der Regel eine hohe Standorttreue, Angebote sollen daher lokal geschaffen werden). Potenzialflächen des Flächennutzungsplans seien in der Regel aus unterschiedlichen Gründen nicht verfügbar. Daneben könne bei der Begründung der Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen auf den kommunalen Wohnungsmarktbericht (Ausweisung von Leerstand und Betrachtung der Entwicklungstendenz) zurückgegriffen werden. Die Planspielstadt

erwartet deshalb, dass ihr aus den mit der Neuregelung einhergehenden zusätzlichen Begründungsanforderungen kein erheblicher zusätzlicher Erhebungsaufwand entsteht. Zur Verdeutlichung hat die Stadt einen Begründungstext für einen bereits aufgestellten Bebauungsplan entsprechend umgearbeitet.

Beispiel: Begründung nach Maßgabe der geplanten Neuregelung für den Bebauungsplan Hu 144 – Rahmer Wald – Dortmund

Ziel des städtebaulichen Entwurfes ist es, ein Stadtquartier mit hoher Wohn- und Lebensqualität zu entwickeln, welches nach geomantischen und Feng-Shui-Kriterien geplant wird. Auf dem ca. 6 ha großen Grundstück sollen 60 bis 80 Einfamilienhäuser und Doppelhäuser entstehen.



Im März 2009 hat der Rat der Stadt das „Kommunale Wohnkonzept Dortmund“ verabschiedet. Dort werden die Anforderungen an die zukünftige Wohnungs- und Siedlungsentwicklung formuliert. An zentraler Stelle wird deutlich gemacht, dass trotz geänderter Rahmenbedingungen die Schaffung von Planrecht für den Wohnungsneubau weiterhin notwendig ist. Als Zielgrößen werden empfoh-

len, gesamtstädtisch eine Anhebung des Einfamilienhausbaus auf 650 Häuser und eine Anhebung des Geschosswohnungsbaus auf 500 Wohnungen jährlich anzustreben. Diese Zielgrößen sind vereinbar mit den aktuellen Vorgaben zur Bedarfsberechnung für den Wohnungsbau, wie sie von der Landesplanung formuliert wurden.

Auch unter Beachtung der Leerstandsentwicklung ist derzeit sichergestellt, dass die vorgenannten Zielgrößen nicht zu einem problematischen Wohnungsüberhang in Dortmund führen. Der aktuelle kommunale Wohnungsmarktbericht der Stadt Dortmund führt aus, dass sich in den letzten drei Jahren ein kontinuierlicher Rückgang der strukturellen Leerstände von 3,6 % auf 2,5 % zum Stichtag 31.12.2011 vollzog. Dieser Rückgang findet nicht nur in einzelnen kleinteiligen Quartieren statt, sondern nahezu flächendeckend im gesamten Stadtgebiet.

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ist die Entwicklung von differenzierten Qualitäten bei der Standortauswahl und im städtebaulichen Entwurf gefordert, um eine zielgruppenorientierte Wohnbauflächenentwicklung zu erreichen. Die Baulandpolitik soll in diesem Sinne einen beständigen Beitrag zur Attraktivitätssteigerung der Stadt leisten. Sie soll die Voraussetzungen schaffen für eine bessere Einwohnerbindung und eine erhöhte Zuwanderungsbereitschaft der mobilen Bevölkerungsgruppen. Dazu gehört ein vielgestaltiges Baulandangebot, vorzugsweise in kleineren Baugebieten in der Nähe bestehender Infrastruktureinrichtungen.

Die Stadt Dortmund hat in den letzten Jahren ein differenziertes Baulandmonitoring aufgebaut. Die Datengrundlage ermöglicht eine systematische Analyse der Dortmunder Wohnbauflächenpotenziale. Erfasst sind sowohl die Flächenreserven aus der Bauleitplanung (Flächennutzungsplan und Bebauungspläne), als auch größere Baulücken. Die Daten sind so aufbereitet, dass quantitative und vor allem qualitative Bewertungen möglich sind.

Der Beispielfall liegt im Stadtbezirk Huckarde. Dieser verfügt insgesamt über ein Wohnbauflächenpotenzial von 26,3 ha. Diese Baulandreserve teilt sich in 22,8 ha FNP-Reserven, 3,1 ha rechtsverbindliche Bebauungspläne und 0,4 ha Reserven nach „§ 34 BauGB“.

Zwei Drittel der Baulandreserven in rechtsverbindlichen Bebauungsplänen konzentrieren sich auf nur zwei Planbereiche. Hierbei handelt es sich zum einen um ein Baulandangebot für den Geschosswohnungsbau (Bebauungsplan Littgenloh in Kirchlinde). Aufgrund der Bauform ist dies keine Alternative zum angestrebten Bauprojekt Rahmer Wald. Der zweite Planbereich im Stadtbezirk mit einem nennenswerten Baulandpotenzial liegt an der Winkelstraße. Hierbei handelt es sich um das aktuelle Entwicklungsgebiet in Huckarde. Der Bereich ist bereits zu mehr als 50 % vermarktet; die Bebauung schreitet kontinuierlich voran. Die weiteren Flächenreserven im Bestand betreffen Einzelflächen, die in der Summe weniger als 1 ha ausmachen. Insgesamt kann festgestellt werden, dass aufgrund des relativ geringen Angebots die Schaffung von zusätzlichen Baurechten gerechtfertigt ist, um auch zukünftig ein attraktives Angebot an Bauland für Eigenheime im Stadtbezirk bereitzustellen.

Die Auswahl der Fläche „Rahmer Wald“ hinsichtlich der grundsätzlichen Eignung für die Wohnentwicklung, einschließlich der Prüfung von Alternativstandorten, erfolgte im Rahmen der Aufstellung des Flächennutzungsplanes 2004.

Bestandteil dieser Untersuchung war u.a. eine UVP-Vorprüfung auf FNP-Ebene. Diese stellte im Ergebnis fest, dass eine Flächeninanspruchnahme vertretbar ist.

Darüber hinaus verfügt die Fläche über eine besonders hohe städtebauliche Eignung, die anhand des Qualitätsprofils aus dem Baulandmonitoring nachgewiesen werden kann. Der Standort ist entsprechend dem Dortmunder Siedlungsschwerpunktmodell einem funktionalen Verflechtungsraum der zweithöchsten Zentralitätsstufe zuzuordnen. Er befindet sich in fußläufiger Entfernung von Nahversorgungseinrichtungen. Die ÖPNV-Anschlussqualität ist als gut einzustufen. Familiengezogene Infrastruktureinrichtungen wie Kindergarten, Grundschule, Jugendfreizeiteinrichtung und Spielplätze liegen im näheren Umfeld. Trotz der hohen Lagegunst handelt es sich um einen ruhigen Bereich, der weder vom Straßen- noch vom Schienenverkehrslärm beeinträchtigt wird.

In nahezu idealer Weise vereint der Standort eine gute infrastrukturelle Anbindung mit einem attraktiven Umfeld im Grünen, geprägt vom benachbarten Ramer Wald. Gerade im Dortmunder Norden/Westen ist die Aktivierung von derartigen hochwertigen Baulandpotenzialen geboten, um drohenden Segregationsprozessen entgegenzuwirken. In diesem Zusammenhang ist konkret auf die benachbarten Wohnquartiere Jungferntal und Erpinghofsiedlung hinzuweisen, für die in jüngster Vergangenheit kleinräumige Quartiersanalysen durchgeführt wurden. Als Handlungsempfehlung wurde u.a. gegeben, das Außenimage der Wohnstandorte positiv zu stärken. Hierzu kann das Bauvorhaben einen notwendigen Impuls geben.

In **Landshut** wurde im Rahmen der Aufstellung des Flächennutzungsplans der voraussichtliche Bauflächenbedarf auch unter Berücksichtigung der Innenentwicklungspotenziale ermittelt. Der Erläuterungsbericht führt hierzu aus, dass der Bedarf für etwa 5.500 zusätzliche Einwohner und Flächen für etwa 2.600 zusätzliche Arbeitsplätze als Obergrenze der Entwicklung nachzuweisen war. So heißt es im Erläuterungsbericht: „Berücksichtigt werden größere zusammenhängende Neubauflächen und Potenziale einer Aufwertung früher gewerblich oder militärisch genutzter Flächen. Ein detaillierter Flächennachweis sowie die Bedarfsprognose werden diesem Bericht als Anlagen hinzugefügt. Weitere Nachverdichtungspotenziale sind als Beitrag der Flexibilitätsrate pauschal enthalten.“

In **Leipzig** liegen Untersuchungen zu den Innenentwicklungspotenzialen z.B. mit dem Stadtentwicklungsplan Wohnungsbau und Stadterneuerung (STEP W+S) bereits vor. In einem 2010 aktualisierten Teilplan (STEP W+S, RB III-432/ 2000) seien strategische Aussagen zur Inanspruchnahme von Wohnbauflächen für den Eigenheimbau hinsichtlich Menge, Qualität und Lage nach städtebaulichen, stadtwirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Gesichtspunkten entwickelt worden. Im Ergebnis seien zwei Hauptzielkategorien „Flächenpotenziale mit/ohne Entwicklungspriorität“ gebildet und standortbezogen mit unterschiedlichen Strategien zur Umsetzung dargestellt worden. Überwiegend ungünstige Standorte seien dementsprechend im Wege der Änderung des Flächennutzungsplans als Wohnbaufläche zurückgenommen worden. Auch Bebauungspläne seien aufgehoben worden. Vergleichbare Untersuchungen bestünden in **Leipzig** auch für die Entwicklung gewerblicher Flächen (STEP Gewerbe) im Stadtgebiet. Untersuchungen zum Gebäudeleerstand lägen bisher nicht in einer auswertbaren Form vor. Auf weitergehende Untersuchungen dazu würde die Stadt mit Blick auf die bereits gewonnenen Erkenntnisse voraussichtlich verzichten.

In den Planspielkommunen **Alling** und **Wittmund** werden demgegenüber die vorhandenen Datenlagen als unzureichend im Hinblick auf die geforderte Zugrundelegung von Ermittlungen zu Innenentwicklungspotenzialen eingeschätzt.

Die Planspielkommune **Alling** geht wie die anderen Planspielkommunen davon aus, dass eine Umwandlungsbegründung bei Aufstellung eines Bebauungsplans nur dann erforderlich ist, wenn der Flächennutzungsplan – aus dem der Bebauungsplan entwickelt wird – nicht mehr aktuell ist oder hierzu keine hinreichende Abwägung auf der Grundlage einer Bauflächenpotenzialanalyse o.Ä. enthalte. Es bestehe insoweit aber Unsicherheit. Da insbesondere kleinere Gemeinden in ihren Flächennutzungsplänen bislang ihre Baupotenziale häufig nicht systematisch ermittelt und bewertet hätten, würden nach Inkrafttreten der geplanten Regelung bei allen entsprechenden Bebauungsplanverfahren – auch wenn sie aus dem Flächennutzungsplan entwickelt seien – die Erstellung und Fortführung einer Bauflächenpotenzialanalyse o.ä. erforderlich werden. Dies gelte auch für die Gemeinde **Alling**. Die Gemeinde betreibe bislang keine systematischen Ermittlungen zu Innenentwicklungspotenzialen. Aufgrund der geringen Größe der Gemeinde hätten die politischen Entscheidungsträger aus eigener Anschauung das Wissen, welche Flächen noch verfügbar bzw. aufgrund fehlender Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer nicht mobilisierbar seien, ohne dies in einem Konzept niedergeschrieben zu haben. Die Gemeinde kam zunächst zu der Einschätzung, dass dies nach der geplanten Neuregelung nicht mehr ausreichend sei, da ausdrücklich Ermittlungen zu Innenentwicklungspotenzialen gefordert würden. Die Gemeinde könne solche Erhebungen nicht mit eigenem Personal leisten. Zur Erstellung eines entsprechenden Konzeptes sowie für dessen Pflege müsse ein Dienstleister beauftragt werden. Die hierfür entstehenden Kosten seien von der Gemeinde zusätzlich zu tragen.

In **Wittmund** werde – so die Stellungnahme der Planspielkommune – jeweils im Einzelfall der Inanspruchnahme einer Fläche erörtert, warum diese als zu beplanende Fläche gewählt wurde. Generell würden bei Siedlungserweiterungen immer landwirtschaftliche Flächen in Anspruch genommen. Auch bisher sei die Standortauswahl bereits gut zu begründen gewesen. Nach der geplanten Neuregelung müsse die Begründung um textliche Aussagen oder/und einen Lageplan mit „innerstädtischem Verdichtungspotenzial“ ergänzt werden. Am Ergebnis ändere sich nichts, da die Inanspruchnahme innerstädtischer Flächen wegen fehlender wirtschaftlicher Verfügbarkeit oder Eignung in der Abwägung zurückgestellt würde.

Nach Diskussion der Planspielkommunen bestand im Ergebnis Einigkeit, dass der in der geplanten Neuregelung verwendete Terminus „Ermittlungen“ keinen anderen Bedeutungsgehalt hat als das im Sinne des Abwägungsgebotes (§ 2 Abs. 3 BauGB) erforderliche „Ermitteln“ der berührten Belange. Die Neuregelung müsse deshalb dahingehend verstanden werden, dass nicht zwingend Gutachten für die Ermittlung von Möglichkeiten der Innenentwicklung herangezogen werden müssen. Soweit dies nach der Größe der Gemeinde möglich sei, könnten z.B. auch die in der Verwaltung vorhandenen Ortskenntnisse ausreichen. Es wird darum gebeten, dies im Einführungserlass oder an geeigneter Stelle klarzustellen.

Hinweise zur Verständlichkeit/Begriffe

Die Regelung ist nach Einschätzung der Planspielkommunen grundsätzlich nachvollziehbar sowie verständlich und wird begrüßt. Im Detail werden allerdings Fragen zur Auslegung aufgeworfen und ein Vorschlag zur Relativierung der Anforderungen gemacht.

Wichtig ist den Planspielkommunen, dass die ergänzende Neuregelung keine Verpflichtung beinhaltet, bestimmte oder sämtliche der im Gesetz aufgeführten Formen der Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung vorzunehmen. Aus dem Wort „insbesondere“ wird die Möglichkeit abgeleitet, auch andere oder weitere Untersuchungen zu Grunde legen zu können.

Die Planspielstadt **Landshut** sieht einen Auslegungsbedarf im Hinblick auf den Begriff „landwirtschaftlich oder als Wald genutzte Flächen“. Dieser Begriff ist allerdings schon im geltenden Recht zu finden und daher eingeführt. Der Auslegungsbedarf ist somit nicht durch die aktuelle Novelle begründet. Auslegungshinweise finden sich in der einschlägigen Kommentarliteratur.

Die Anregung einiger Planspielkommunen, auf den Begriff „Leerstand in Gebäuden“ zu verzichten und diesen durch den passenderen Begriff „Gebäudeleerstand“ zu ersetzen, wurde im Regierungsentwurf bereits aufgegriffen.

Mehraufwand

Die Planspielkommunen weisen auf ein Mehr an Aufwand und Kosten hin, soweit keine Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung vorliegen oder diese nicht mehr aktuell sind. Erstellung und Pflege von geeigneten Katastern seien mit Mehraufwand – ggf. sogar mit Personalaufstockungen – verbunden. Zudem müssten eventuell ergänzende Gutachten angefertigt werden, um das jeweilige Vorhaben ausreichend zu begründen.

Insbesondere die Gemeinde **Alling** konkretisiert den Mehraufwand. Nach der Neuregelung wäre es sinnvoll, Nachverdichtungspotenziale im Innenbereich zu erfassen und zu bewerten und dies den bereits im Flächennutzungsplan dargestellten, noch nicht entwickelten Baulandpotenzialen im Außenbereich (i.d.R. Ackerland) gegenüberzustellen. Hierzu müssten mindestens alle Baulücken und pauschal Nachverdichtungspotenziale auf bebauten Grundstücken sowie sonstige Potenziale erfasst werden. Leerstand sei im relevanten Umfang in Alling nicht anzutreffen. Der Aufwand werde auf ca. 7,5 Personentage einschließlich der Abstimmung mit der Gemeindeverwaltung und den politischen Entscheidungsträgern eingeschätzt. Bei einem Tagessatz von 600 € bedeute dies Kosten von rund 4.500 € netto. Wegen der relativ großen Entwicklungsdynamik in Alling bzw. der Region München werde eine Aktualisierung voraussichtlich alle 2–3 Jahre erforderlich. Für diese seien Kosten von rd. 1.200 € netto je Aktualisierung anzusetzen.

1c) Inanspruchnahme von land- oder forstwirtschaftlich genutzten Flächen für Ausgleichsmaßnahmen

Geplante Neuregelung

Nach Absatz 3 Satz 4 soll folgender Satz eingefügt werden:

„§ 15 Absatz 3 des Bundesnaturschutzgesetzes gilt entsprechend.“

Die darin in Bezug genommene Regelung in § 15 BNatSchG lautet wie folgt:

„(3) Bei der Inanspruchnahme von land- oder forstwirtschaftlich genutzten Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist auf agrarstrukturelle Belange Rücksicht zu nehmen, insbesondere sind für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignete Böden nur im notwendigen Umfang in Anspruch zu nehmen. Es ist vorrangig zu prüfen, ob der Ausgleich oder Ersatz auch durch Maßnahmen zur Entseelung, durch Maßnahmen zur Wiedervernetzung von Lebensräumen oder durch Bewirtschaftungs- oder Pflegemaßnahmen, die der dauerhaften Aufwertung des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes dienen, erbracht werden kann, um möglichst zu vermeiden, dass Flächen aus der Nutzung genommen werden.“

Voten

Die mit der geplanten entsprechenden Anwendung von § 15 Abs. 3 BNatSchG verfolgte Zielsetzung wird von den Planspielkommunen übereinstimmend geteilt, wobei auf den möglichen Mehraufwand bei der Begründung hingewiesen wird.

Begründung

Die mit der geplanten Neuregelung verfolgte Zielsetzung wird von den Planspielkommunen geteilt. Die Praxis der Planspielkommunen unterscheidet sich allerdings in Abhängigkeit von den jeweiligen lokalen und regionalen Besonderheiten, wozu insbesondere Bodengüte, Agrarstruktur und übergreifende landschaftspflegerische Konzepte für Ausgleichsmaßnahmen (Flächen- und Maßnahmenpools, Ökokonten etc.) zählen.

Die Stadt **Landshut** konnte im Planspiel anhand einer Reihe von Beispielen deutlich machen, dass es bereits in der laufenden Praxis üblich ist, auf die in § 15 Abs. 3 BNatSchG genannten Aspekte Rücksicht zu nehmen. Beispiele sind etwa:

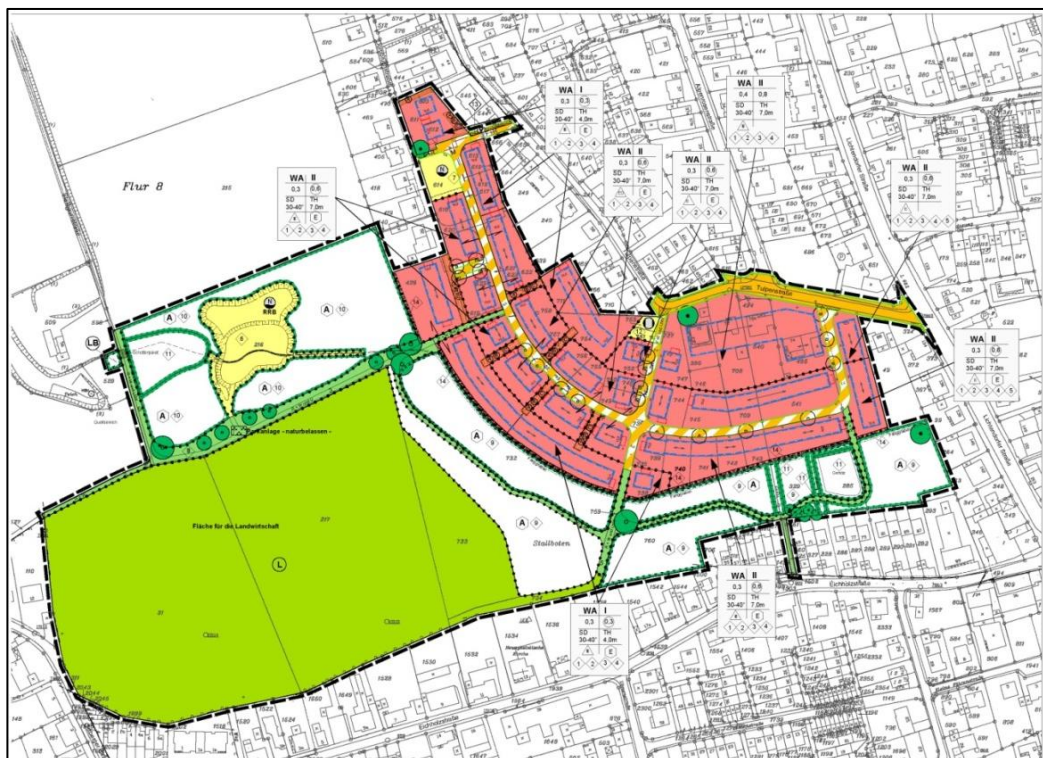
- Ortsrand als Baustein in der Biotopvernetzung zwischen Isarhangleiten und Isaraunen (BP 07-85/3b),
- Intensivierung von Grünbeständen am steil geneigten Gelände (BP 08-25 Dbl. 9),
- im Bereich geologisch instabiler Areale Nutzung der Talsenke als Kaltluftabflussgebiet und zur Regenrückhaltung/Vernässungszonen (Rahmenplanung Steinlech),
- Bachlauf mit begleitenden grundwassernahen Zonen wird als wechselfeuchtes Flutgerinne entsprechend den hydraulischen Erfordernissen mit Einbindung des Grünbestandes entwickelt (BP 10-104/1),

- Entwicklung wegbegleitender Feldraine zu Trittsteinbiotopen zwischen Isarhangleiten und Auwald (BP 07-85/3b),
- vorhandenes Waldgebiet überwiegend im Steilhangbereich wird der forstwirtschaftlichen Nutzung entzogen, um die Biodiversität weiter zu entwickeln und zu fördern (LSG Tal Josaphat/Ökokonto),
- um das Trinkwasserreservoir vor Nitrat- und Pestizideinträgen nachhaltig zu schützen, werden Flächen erworben und unter ökologischen Gesichtspunkten entwickelt oder unter den Aspekten des ökologischen Landbaus unter Berücksichtigung der Schutzgebietsanforderungen weiter bewirtschaftet (Trinkwasserschutzgebiet Münchnerau-Siebensee).

Gleichwohl wird in **Landshut** erwartet, dass als Folge der geplanten Neuregelung der Aufwand zur Legitimation des Ausgleichskonzeptes zunehmen und die Schwerpunktsetzung sich weiter von der Flächeninanspruchnahme zu Maßnahmenstrategien entwickeln wird.

In **Dortmund** werden Forstflächen i.d.R. nicht für Ausgleichszwecke in Anspruch genommen. Daher erfolge in der Regel ein Ausgleich auf landwirtschaftlichen Flächen. Andere Alternativen für Ausgleichsflächen seien kaum vorhanden. Die geplante Neuregelung lasse sich gleichwohl mit der bisherigen Praxis der Stadt vereinbaren, wie das von der Planspielstadt durchgeführte Beispiel deutlich mache.

Beispiel: Bebauungsplan Ap 162n Tulpenstraße (Aplerbeck) – Dortmund



Mit der Aufstellung des Bebauungsplanes Ap 162n soll die planungsrechtliche Voraussetzung für die Errichtung von nunmehr ca. 64 Wohnungseinheiten vorrangig in Form von Einzel- und Doppelhäusern geschaffen werden. Südlich und westlich des geplanten Baugebietes werden die Grundstücksflächen als ökolo-

gische Ausgleichsflächen, in Teilbereichen auch als öffentliche Grünfläche (Wegeverbindungen) festgesetzt, um einen „grünen Siedlungsrand“ zu schaffen. Die sich daran nach Südwesten anschließenden Flächen werden entsprechend ihrer landwirtschaftlichen Nutzung gesichert.

Der im Umweltbericht betrachtete Landschaftsraum ist Bestandteil eines weiträumigen Freiraumsystems, das im Geltungsbereich des Bebauungsplangebietes in erster Linie durch landwirtschaftliche Nutzflächen und die brachgefallenen Produktionsflächen eines ehemaligen Gartenbaubetriebes geprägt wird. Durch die intensive ackerbauliche, grünland- und weidewirtschaftliche Nutzung ist die Feldflur großflächig ausgeräumt; lediglich einige Hecken sowie kleinere Gebüsch- oder Gehölzflächen im Südosten tragen zu einer Gliederung und Belebung des Landschaftsbildes bei.

Die Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen für den Ausgleich rechtfertigt sich hier zum einen aus dem Umstand, dass das Ausgleichskonzept in übergreifende landschaftspflegerische Überlegungen eingebunden ist (wie z.B. die Integration in das Landschaftsbild). Zum anderen sprechen auch städtebauliche Erwägungen (Erholungs- und Freiraumangebote) für das Ausgleichskonzept.

Die Planspielstadt **Dortmund** verweist zudem auf den regelmäßig geäußerten Wunsch der zuständigen Stadtbezirksparlamente, den Ausgleich bei Realisierung einer Neubebauung im jeweiligen Stadtbezirk durchzuführen. Dies beschränke den Gestaltungsspielraum in Bezug auf das Ausgleichskonzept zusätzlich. Die Stadt werde somit nicht auf eine Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Flächen für den ökologischen Ausgleich verzichten können. Dies lasse sich auch unter Berücksichtigung der Anforderungen aus § 15 Abs. 3 BNatSchG gut begründen.

Die Stadt **Treuenbrietzen** verfolgt bereits heute das Ziel, Ausgleichsmaßnahmen nach Möglichkeiten in die Bereiche ihres Ausgleichsflächenkonzeptes zu lenken und damit vorrangig zum ökologischen Waldumbau zu nutzen. Dieses Bestreben werde durch den im Gesetzentwurf vorgesehenen Verweis auf § 15 Abs. 3 BNatSchG unterstützt. Durch die Förderung der Umbaumaßnahmen der Kiefernstrukturen in Mischlaubwälder werden der Ausgleich und der Ersatz effektiv im Gemeindegebiet und somit unmittelbar in der Nähe des Eingriffs erbracht. Der ökologische und klimatische Mehrwert sei deutlich erkennbar. Die Investition diene der Umsetzung der Ziele der „neuen Klimakultur“ in Brandenburg und der Verbesserung der ökologischen Verhältnisse. Der Ansatz zur Erbringung von Ausgleich und Ersatz im Waldumbau sollte aus Sicht der Stadt Vorrang vor der Neuaufforstung von Waldflächen haben, da diese zur Verringerung von Landwirtschaftsflächen führen würde. Die Inanspruchnahme einer Fläche erfolge nur dann, wenn sie aus der Nutzung genommen worden sei, da u.a. die Bodenpunktzahl keinen langfristigen wirtschaftlichen Ertrag sichern könne (unter 15 BP u.Ä.) und diese Flächen sich für keine anderweitige Nutzung (für Aufforstung bzw. für Ansaat nachwachsender Rohstoffe für alternative Energienutzung) eignen. Auf die in § 15 Abs. 3 BNatSchG genannten Aspekte werde deshalb bereits in ausreichender Weise Rücksicht genommen.

Die Planspielstadt **Bremerhaven** führt aus, dass land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen i.d.R. nur dann für Ausgleichsmaßnahmen in Anspruch genommen würden, wenn eine naturschutzfachliche Begründung für den Ausgleich beeinträchtigter Funktionen bestehe. Beispielsweise wenn ein Eingriff auf landwirtschaftlichen Flächen mit Bedeutung für Wiesenvögel erfolge, würden für den Ausgleich für landwirtschaftliche Flächen in gebotenem Umfang Auflagen für den Wiesenvogelschutz gemacht, bis hin

zur Umwandlung von Acker in Grünland mit entsprechenden Bewirtschaftungsauflagen. Erfolge ein Eingriff nach Waldgesetz, so sei ein Ausgleich mindestens 1:1 erforderlich – im Einzelfall könne auch ein Umbau von vorhandenen Fichtenmonokulturen zu Laubmischwäldern als Ausgleich erfolgen. Agrarstrukturelle Belange spielten in der eng begrenzten Stadtgemeinde Bremerhaven nur eine untergeordnete Rolle. Bei großen Eingriffen (z.B. Ausbau des Containerterminals 4), die überwiegend auf Flächen im Landkreis ausgeglichen würden, sei auf agrarstrukturelle Belange Rücksicht genommen worden bzw. würden Prüfungen nach § 15 Abs. 3 BNatSchG durchgeführt. Trotzdem sei nicht auszuschließen, dass die rechtssichere Abarbeitung der Anforderungen zu mehr Arbeit für die Verwaltung und auch für Gutachter führen könne.

In **Wittmund** werden für Ausgleichsmaßnahmen nahezu ausnahmslos landwirtschaftliche Flächen in Anspruch genommen. Die Aspekte des § 15 Abs. 3 BNatSchG seien bislang nur in geringem Maße in die Begründungen und den Umweltbericht aufgenommen worden. Die Verankerung im Gesetzestext führe deshalb zu einer weiteren „Belastung der Sachermittlung bei Begründungen“ und zu erhöhten Planungsanforderungen. In Bezug auf § 15 Abs. 3 BNatSchG sei festzustellen, dass bisher Entsiegelungen keine relevante Rolle gespielt hätten. Überlegungen hierzu seien bisher gescheitert – auch weil anderweitig günstig kompensiert werden konnte. Die Modelle für Kompensationsberechnungen seien noch nicht effizient genug bzw. in der ländlichen Praxis noch nicht ausreichend etabliert. Beste landwirtschaftliche Böden stünden in aller Regel nicht mehr zur Verfügung, da diese nicht abgegeben würden. Beim Ankauf von Flächen für naturschutzfachlichen Ausgleich würden mittlerweile Zugriffsmöglichkeiten der Landwirte nach dem Grundstücksverkehrsgesetz genutzt. Praktisch könnten nur noch landwirtschaftlich uninteressante Flächen erworben werden. So sei jüngst eine 1 ha große Fläche, die als Trittsteinbiotop entwickelt werden sollte, von einem Landwirt über das Grundstücksverkehrsgesetz erworben worden. Der Naturschutz stehe dort in direkter Konkurrenz zur Landwirtschaft. Kompensationsmaßnahmen würden erheblich teurer.

Die Planspielkommune **Alling** verweist auf die bereits geltende Rechtslage nach § 1a Abs. 2 Satz 2 BauGB. Danach sollen landwirtschaftlich genutzte Flächen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden. Dies schließe die Umnutzung in Ausgleichsflächen ein und erfordere im Abwägungsvorgang die Prüfung von Alternativen. Der neu eingefügte Verweis auf § 15 Abs. 3 BNatSchG werde als Präzisierung der bestehenden Vorschrift mit genaueren Vorgaben für die Alternativenprüfung bzw. Abwägung verstanden. Üblicherweise würden landwirtschaftlich genutzte Flächen außerhalb der Plangebiete für Ausgleichsmaßnahmen in Anspruch genommen. Es handele sich dabei aber lediglich um eine Extensivierung der Nutzung, die keinen vollständigen Entzug der landwirtschaftlichen Nutzung nach sich ziehe. Die Inanspruchnahme erfolge in dem Umfang, wie es nach dem Leitfaden „Bauen im Einklang mit Natur und Landschaft“ des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen (Januar 2003) erforderlich sei. Eine Bilanzierung oder Zusammenstellung sei derzeit nicht verfügbar. Auf die Vorgaben des § 15 BNatSchG sei zumindest in der jüngeren Vergangenheit bereits Rücksicht genommen worden, indem z.B. durch Extensivierungsmaßnahmen und die Vernetzung von Lebensräumen eine vollständige Umwandlung vermieden werden konnte. Entsiegelungsflächen stünden in Alling im notwendigen Umfang nicht zur Verfügung, kämen also als Ausgleichsmaßnahmen nicht infrage.

Bereits in der Vergangenheit sei es in **Alling** mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden gewesen, landwirtschaftliche Flächen für Ausgleichsmaßnahmen anzukaufen, weil die Veräußerungsbereitschaft der Grundstücksbesitzer hierfür grundsätzlich gering sei.

Es werde deshalb erwartet, dass die Interessenvertreter der Landwirte im Bauleitplanverfahren einen detaillierten Nachweis der Alternativenprüfung für die Heranziehung von landwirtschaftlichen Flächen als Ausgleichsflächen verlangen werden, was den Planungsaufwand deutlich erhöhen und die Auswahl geeigneter Flächen erschweren würde.

2. Versorgungssicherheit als öffentlicher Belang

Geplante Neuregelung

In § 1 Absatz 6 Nummer 8 Buchstabe e sollen nach dem Wort „Wasser“ ein Komma und die Wörter „einschließlich der Versorgungssicherheit“ eingefügt werden. Die Regelung lautet danach wie folgt (Einfügung unterstrichen):

„(6) Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen:

...

8. die Belange

...

e) der Versorgung, insbesondere mit Energie und Wasser, einschließlich der Versorgungssicherheit,

...“

Voten

Die Aufnahme des Ziels der Schaffung von Versorgungssicherheit in den Katalog der öffentlichen Belange findet bei den Planspielkommunen Zustimmung.

Begründung

Die Planspielkommune **Landshut** verweist darauf, dass § 1 Abs. 6 BauGB mit der (beispielhaften) Aufzählung der zu berücksichtigenden Belange eine inhaltliche Konkretisierung der Aufgaben der Bauleitplanung enthalte. Welches Gewicht den zu berücksichtigenden Belangen im Einzelfall zukomme, ergebe sich aus dem Sachzusammenhang im Rahmen des Abwägungsgebotes. Der Ergänzung der zu berücksichtigenden Belange nach § 1 Abs. 6 in Nummer 8 Buchstabe e komme eher deklaratorische Bedeutung im Sinne der neuen Schwerpunktsetzung zu. Denn der dort bislang verwendete Begriff „Versorgung“ schließe den der Versorgungssicherheit ein. <http://beck-online.beck.de/?typ=reference&y=100&g=BauGB&p=1> Absatz 6 habe eine Orientierungsfunktion für die Gemeinden. Die dort aufgegriffenen Belange seien nach der Wertung des Gesetzgebers solche, die mit Rücksicht auf die Erfahrungen der Praxis im Allgemeinen für die Bauleitplanung von Bedeutung seien. Der Gesichtspunkt der Versorgungssicherheit werde durch die Neuregelung deshalb vor allem mehr ins Blickfeld der planenden Gemeinde gestellt. An der grundsätzlichen Abwägungserheblichkeit ändere sich nichts.

Die Planspielstadt **Treuenbrietzen** merkt mit Bezug auf die Begründung des Gesetzesentwurfs an, dass die Versorgungssicherheit nicht ausschließlich überörtlich gewährleistet werden könne bzw. sollte. Ortsnahe Lösungen und die Nutzung vorhandener Anlagen (z.B. der Windenergie) sollten vorrangig für die Versorgung der unmittelbar angrenzenden Nuteinheiten (Wohnen-, Gewebeparks usw.) eine Rolle spielen.

Die anderen Planspielkommunen haben sich zu dem Vorschlag bislang nicht geäußert.

3. Mediationsverfahren

Geplante Neuregelung

Dem § 4b wird folgender Satz angefügt:

„Sie kann einem Dritten auch die Durchführung einer Mediation oder eines anderen Verfahrens der außergerichtlichen Konfliktbeilegung übertragen.“

Voten

Als Klarstellung und Hervorhebung der bereits nach geltendem Recht bestehenden Möglichkeit, im Verfahren der Bauleitplanung einen Mediator einzubinden, wird die geplante Ergänzung von § 4a Abs. 2 BauGB übereinstimmend begrüßt.

Begründung

Die Planspieler verweisen darauf, dass ein Mediationsverfahren bereits auf den bestehenden Grundlagen möglich ist. Die Neuregelung hat nach allgemeiner Einschätzung klarstellenden Charakter. Durch die ausdrückliche Nennung werde diese Verfahrensoption stärker ins Bewusstsein gerückt. Wichtig sei, dass es sich nur um eine zusätzliche Möglichkeit handele, welche die Kommunen aufgreifen können – aber nicht müssen –, da eine Mediation nur in besonders gelagerten Einzelfällen sinnvoll sei. Dementsprechend liegen bei den Planspielkommunen Erfahrungen mit Mediationsverfahren im Kontext von Bauleitplanverfahren allenfalls in Einzelfällen vor.

Die Planspielstadt **Bremerhaven** berichtet über einschlägige Erfahrung mit Mediation im Zusammenhang mit der Entwicklung des Containerterminals CTU in Weddewarden. In **Dortmund** sind informelle Verfahren zur Konfliktminimierung nach Auskunft der Planspielstadt – auch im Zusammenhang mit Planungsverfahren – bereits angewendet worden. Die Stadt habe eine Ombudsfrau zur Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern (bei Kritik, „Planungssorgen“). Bei einem Bebauungsplanverfahren habe es deutliche Anwohnerproteste bis hin zu Lichterketten gegeben. Die Ombudsfrau habe sich mit den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort getroffen und habe zur Problemlösung beitragen können. In der Offenlage seien nur noch wenige Anmerkungen von den Anwohnern gekommen. Auch nach der Einschätzung der Planspielstadt Dortmund wird die Vorschrift in nur wenigen besonderen Fällen zur Anwendung kommen.

Im Zusammenhang mit Bauleitplanverfahren ist das Instrument der Mediation in **Landshut** bisher noch ohne Relevanz. Die Stadt zieht aktuell ein Mediationsverfahren in Erwägung: Im Zusammenhang mit der Auslobung eines Wettbewerbs in der histori-

schen Innenstadt (Dreifaltigkeitsplatz) werden schwierige und vielschichtige Randbedingungen (unterschiedliche Interessen von Anwohnern, Geschäftsleuten, Stadträten, Vereinen etc.) erwartet. Erfahrungen mit dem Instrument der Mediation gebe es im Rahmen vorbereitender Untersuchungen zur Sanierungsgebietsausweisung im Kernstadtbereich mit vielen verschiedenen Interessengruppierungen. Vorteil der Mediation sei, dass gerade bei Konfliktsituationen die Kommune bzw. die Verwaltung weniger im Mittelpunkt stehe und durch einen neutralen Vermittler eine größere Objektivität in der Diskussion gewährleistet sei. Allerdings sei der Zeit- und Finanzaufwand für die Verwaltung sehr hoch, da der Mediator lediglich die Gesprächsführung/Moderation übernehme, die komplette fachliche Aufbereitung aber durch die Verwaltung erfolge. Das Instrument komme deshalb allenfalls in Einzelfällen in Betracht, in denen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung sehr konträre Stellungnahmen zu erwarten seien und ein objektiver Austausch der unterschiedlichen Interessen bereits im Vorfeld des Beteiligungsverfahrens zweckdienlich sein könnte (**Landshut**).

Darüber, wie konkret eine Mediation in das Verfahren der Bauleitplanung integriert werden kann, bestehen zum Teil Unsicherheiten. So weist die Planspielstadt **Landshut** darauf hin, dass sich Konfliktpunkte i.d.R. erst im offiziellen Beteiligungsverfahren zeigen. Landshut weist auf die geltende Rechtslage hin, wonach eine anschließende Mediation für das Bauleitplanverfahren keine rechtliche Bindung entfaltet und die Abwägung der einzelnen Stellungnahmen aus der Öffentlichkeits- und Fachstellenbeteiligung der Gemeinde selbst vorbehalten bleibt.

Die Planspielstadt **Wittmund** gibt zu bedenken, dass die ausdrückliche Erwähnung „außergerichtliche Konfliktbeilegung“ indirekt auch auf die Möglichkeit einer gerichtlichen Konfliktklärung abhebe und damit dem Bestreben einer Klärung der bestehenden Konflikte im normalen Beteiligungsverfahren eher zuwiderlaufen könnte.

4. Darstellung zentraler Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan

Geplante Neuregelung

In § 5 Absatz 2 Nummer 2 BauGB soll folgender Buchstabe d angefügt werden:

„d) mit zentralen Versorgungsbereichen;“.

Voten

Als Klarstellung und Hervorhebung der bereits nach geltendem Recht bestehenden Möglichkeit, zentrale Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan darzustellen, wird die geplante Ergänzung in § 5 Abs. 2 BauGB übereinstimmend begrüßt.

Begründung

Die Ergänzung des Katalogs der Darstellungsmöglichkeiten wird allgemein als sinnvolle Verdeutlichung der bereits nach geltendem Recht bestehenden Möglichkeit verstanden, zentrale Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan darzustellen. Sie rücke

den Gesichtspunkt der Ausweisung zentraler Versorgungsbereiche in ein bedeutsames Licht, als dies bisher der Fall sei (**Landshut, Leipzig**).

Entsprechend der verdichteten Siedlungsstruktur werden vor allem in den größeren Planspielkommunen zentrale Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan dargestellt, wobei allerdings nicht immer der Begriff „zentraler Versorgungsbereich“ genutzt wird. Die Planspielstadt **Wittmund** verweist darauf, dass auch bei einer ländlichen Einheitsgemeinde aufgrund konkurrierender Ansprüche von unterschiedlichen Ortsteilen ein städtebauliches Steuerungserfordernis bestehen könne. Die Stadt verweist insoweit auf die sinnvolle flankierende Begleitung der regionalen Raumordnungsplanung. Auf eine Darstellung von zentralen Versorgungsbereichen im Flächennutzungsplan sei mit Ausnahme einer Kerngebietsausweisung bislang verzichtet worden. Ausreichend erscheine es, entsprechende Ausführungen in die Begründung zum Flächennutzungsplan aufzunehmen.

In der derzeitigen Praxis der Planspielstadt **Dortmund** wird im Flächennutzungsplan (Maßstab 1:20.000) hinsichtlich zentraler Versorgungsbereiche nur eine grobe Hierarchie dargestellt. Dabei wird der Flächennutzungsplan durch einen sogenannten Masterplan Einzelhandel (fast parzellenscharfer Maßstab) gespiegelt bzw. konkretisiert. Grenzt der Masterplan die einzelnen Bereiche parzellenscharf ab, begnügt sich die Darstellung im Flächennutzungsplan mit einfachen Piktogrammen. Entsprechend der Angaben des Masterplanes Einzelhandel wurde die Systematik der Siedlungsschwerpunkte gemäß § 6 Landesentwicklungsprogramm als ergänzende Darstellung zugrunde gelegt. Diese wurde um die Darstellung sogenannter Quartiersversorgungszentren ergänzt. Unterschieden werden dabei folgende vier Kategorien: Innenstadt mit City, Stadtbezirkszentrum, Ortsteilzentrum und Quartiersversorgungszentrum. Die Stadt führt aus, dass dieser Masterplan, der in einem Rechtsstreit vor dem Bundesverwaltungsgericht bestätigt worden sei, als Ergänzung des Flächennutzungsplans genutzt wurde. Da sich dieses Vorgehen bewährt habe, werde daran festgehalten. Die Neuregelung werde deshalb in Dortmund nicht unbedingt benötigt. Sie könne aber für kleinere Gemeinden sehr sinnvoll sein, zumal sie hinsichtlich der zu verwendenden Begriffe der Klarstellung diene und damit Sicherheit bringe.

Im Flächennutzungsplan der Stadt **Landshut** werden zentrale Versorgungsbereiche als Sondergebietsflächen EH („Einzelhandel“) oder als Mischgebietsflächen dargestellt. Ergänzt wird die Darstellung durch ein Planzeichen als Kreis mit der Bezeichnung „Hinweis auf erwünschte Stärkung von Zentrumsfunktionen“. Die Bedeutung einer entsprechenden Darstellung wird in der räumlichen Steuerung des Einzelhandels gesehen, die ansonsten auf der Basis lediglich informeller Einzelhandels- und Zentrenkonzepte erfolge. So weist die Stadt darauf hin, dass die Darstellung erstens als planerische Orientierungs- und Beurteilungsgrundlage für Bebauungspläne diene, in denen Einzelhandelsnutzungen positiv gestaltet oder etwa zugunsten einer stadtentwicklungspolitisch gewünschten Zentrenstärkung (teilweise) ausgeschlossen werden sollen, und zweitens im Rahmen der interkommunalen Abstimmung nach § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB herangezogen werden könne. Die Darstellung schaffe zudem Planungs- und Investitionssicherheit für Grundstücks- und Immobilieneigentümer, Investoren und Einzelhändler.

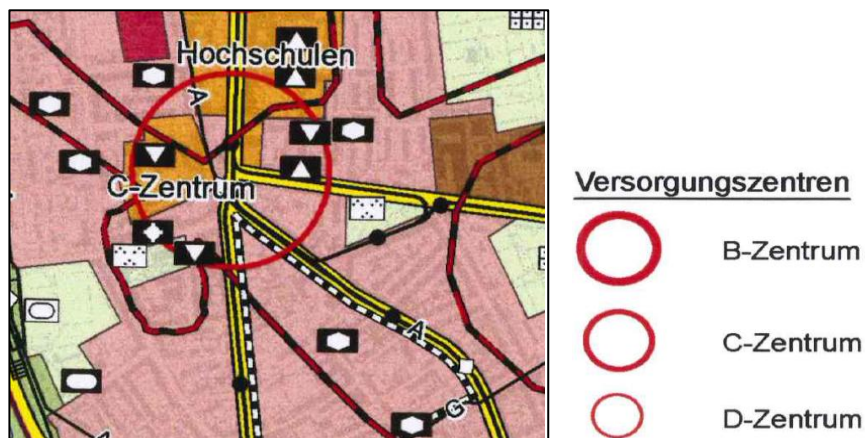
Auch in **Leipzig** wird die Lage der zentralen Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan – bereits seit Wirksamwerden des Plans im Jahre 1995 – dargestellt. Mit Ausnahme der Innenstadt erfolgt dies symbolisch durch einen farbigen Kreis bzw. eine

Ellipse und in Abhängigkeit von der Kategorie in unterschiedlicher Strichstärke. Zudem sind die Zentren textlich konkret bezeichnet (siehe Beispiel).

Mit der Darstellungsmöglichkeit zentraler Versorgungsbereiche werde stärker zum Ausdruck gebracht, dass die Sicherung der Nahversorgung im Herzen der Wohnquartiere zentrale Bedeutung zur Stärkung der Innenentwicklung besitze und für die Zukunft andere Entwicklungen ausgeschlossen werden sollen. Im Zuge der Fortschreibung des Flächennutzungsplans erfolge in **Leipzig** eine symbolische Übernahme der Inhalte des vorhandenen STEP Zentren in den Flächennutzungsplan im Sinne eines integrierten Konzeptes. Die konkrete Abgrenzung der einzelnen Zentralen Versorgungsbereiche bleibe weiterhin dem STEP vorbehalten. Im Rahmen seiner Fortschreibung sei aus Gründen der Übersichtlichkeit und Lesbarkeit des Planes auf die Darstellung von (kleinen) Nahversorgungslagen unter Verweis auf den STEP Zentren verzichtet worden. Eine konkrete, in der Örtlichkeit nachvollziehbare Abgrenzung könne aus den zeichnerischen Darstellungen des FNP nicht entnommen werden. Die konkrete Abgrenzung der einzelnen zentralen Versorgungsbereiche bleibe weiterhin dem STEP vorbehalten.

Beispiel: Auszug aus der Begründung des FNP-Entwurfes vom Januar 2012 „Stadträumliches Handeln: Zentren“ – Leipzig

„Auf der Grundlage des Stadtentwicklungsplanes Zentren werden neben der herausgehobenen City insgesamt zwei B-Zentren (Paunsdorf Center und Stuttgarter Allee), acht C-Zentren sowie dreißig D-Zentren dargestellt (vgl. Beiplan 7 Zentren). Damit kann eine umfassende und engmaschige Nahversorgung über das gesamte Stadtgebiet gewährleistet werden. Die Stadtteilzentren sollen dazu beitragen, im Herzen der Wohnquartiere multifunktionale Versorgungsbereiche mit guter ÖPNV-Erschließung zu stabilisieren sowie zukünftige Ansiedlungen von Einzelhandelsbetrieben zugunsten der integrierten Lagen steuern.“



Die City und die beiden B-Zentren wurden in ihren Grundzügen aus den bisherigen Planungen übernommen. Für die C-Zentren werden neben einem umfassenden breiten Waren- und Dienstleistungsangebot für den mittelfristigen Bedarf als zusätzliche Anforderungen eine ortsteilübergreifende Bedeutung, eine leistungsfähige ÖPNV-Verknüpfung sowie ein nennenswertes Kultur- und Freizeitangebot definiert. Zwei der bisherigen C-Zentren wurden vor diesem Hintergrund nur noch als D-Zentrum eingestuft. Für die Einstufung als D-Zentrum sollen neben der weiterhin dominierenden vielfältig ausgeprägten Nahversorgungsfunktion künftig der Charakter einer auch städtebaulich und im öffentlichen Raum ablesbaren Ortsteilmitte sowie ein in der Regel den Ortsteil umfas-

sender Einzugsbereich maßgeblich sein. 4 Nahversorgungslagen ergänzen das Zentrennetz, werden aber aufgrund der Vielzahl und Kleinräumigkeit nicht im FNP dargestellt.“

Im aktuellen Flächennutzungsplan der Stadt **Bremerhaven** von 2006 werden zentrale Versorgungsbereiche nicht dargestellt. Im Erläuterungsbericht sind allerdings sowohl bei den landesplanerischen Zielen als auch im bauleitplanerischen Erläuterungsteil verbale Aussagen aufgenommen worden. Gleichwohl wird die Möglichkeit einer zeichnerischen Darstellung zentraler Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan begrüßt. Im Einzelhandelsgutachten der Stadt werde die Notwendigkeit der Abgrenzung relevanter Zentren betont, um diese bei der zukünftigen Einzelhandelsentwicklung berücksichtigen zu können. Entsprechende Darstellungen im Flächennutzungsplan könnten das Einzelhandelsgutachten stützen, indem es einen Überblick über die zentralen Versorgungsbereiche geben würde. Ob die zentralen Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan selbst oder – aufgrund von zu vielen Überlagerungen – gesondert in einem Beiplan dargestellt werden könnten, müsse noch geklärt werden. Mit dem Angebot im neuen BauGB, die zentralen Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan darzustellen, bestehe die Möglichkeit, die stadtteilbezogenen und gesamtstädtischen Versorgungszentren besser zu fassen.

Aspekte der Auslegung

Nach Auffassung der Planspielstadt **Leipzig** erschließt sich nicht, warum in der Begründung des Gesetzentwurfes ausgeführt wird, dass dadurch ein stärkeres rechtliches Gewicht erreicht wird. Ein stärkeres Gewicht im Zusammenhang mit der vorzunehmenden Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche nach § 34 Abs. 3 BauGB würde seitens der Planspielstadt **Landshut** durchaus begrüßt. Angesichts der Rechtsprechung zu dieser Frage, wird allerdings in Zweifel gezogen, ob von entsprechenden Darstellungen im Flächennutzungsplan innerhalb des nach § 34 BauGB zu beurteilenden Bereichs eine solche Bindungswirkung ausgehen könne.

In der Diskussion wurde darauf hingewiesen, dass die höhere rechtliche Verbindlichkeit entsprechender Darstellungen aus dem Entwicklungsgebot des § 8 BauGB folge. Auch wurde darauf hingewiesen, dass entsprechende Darstellungen bei Anwendung des § 34 Abs. 3 BauGB für die Abgrenzung bestehender zentraler Versorgungsbereiche Erleichterungen erwarten lassen, nicht jedoch für erst zu entwickelnde zentrale Versorgungsbereiche.

5. Einfacher Bebauungsplan zur räumlichen Steuerung von Vergnügungsstätten im unbeplanten Innenbereich

Geplante Neuregelung

Nach § 9 Absatz 2a BauGB soll folgender Absatz 2b eingefügt werden:

„(2b) Für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34) kann in einem Bebauungsplan, auch für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans, festgesetzt werden, dass Vergnügungsstätten oder bestimmte Arten von

Vergnügungsstätten zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können, um

1. eine Beeinträchtigung von Wohnnutzungen oder anderen schutzbedürftigen Anlagen wie Kirchen, Schulen und Kindertagesstätten oder
2. eine Beeinträchtigung der sich aus der vorhandenen Nutzung ergebenden städtebaulichen Funktion des Gebiets, insbesondere durch eine städtebaulich nachteilige Häufung von Vergnügungsstätten, zu verhindern.“

Voten

Die geplante Regelung in § 9 Abs. 2b BauGB zur räumlichen Steuerung von Vergnügungsstätten im unbeplanten Innenbereich wird übereinstimmend als hilfreich und sinnvoll erachtet.

Die Planspielstadt **Dortmund** bittet zu prüfen, ob die geplante Neuregelung auch in Gebieten mit Bebauungsplan zur Anwendung kommen und die geplante Regelung entsprechend erweitert werden kann.

Begründung

Erforderlichkeit einer planerischen Steuerung

Nur ein Teil der Planspielkommunen bestätigt, dass es in ihrer Gemarkung aktuell ein Erfordernis zur planerischen Steuerung der Ansiedlung von Vergnügungsstätten und insbesondere von Spielhallen gibt (**Dortmund, Landshut**). In **Bremerhaven** ist eine solche Steuerung bereits in der Vergangenheit durch großräumige Bebauungspläne auf der Grundlage von § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO erfolgt. Auch **Leipzig** weist nur auf ein einzelfallbezogenes Steuerungserfordernis hin. Ein aktueller Steuerungsbedarf auf der Grundlage der geplanten Neuregelung wird hier deshalb nicht angezeigt. Kein Planungserfordernis in Bezug auf Vergnügungsstätten wird derzeit in **Alling, Treuenbrietzen, Wittmund** gesehen.

In **Dortmund** wird die Aufstellung eines Masterplans Vergnügungsstätten als sinnvoll angesehen. Es bestehe Steuerungsbedarf, da in Nebenzentren eine vermehrte Ansiedlung von Vergnügungsstätten zu beobachten sei. Bereits Ende der 1980er-Jahre habe es ein solches planerisches Steuerungserfordernis gegeben. Dieses sei mit einem auf die Innenstadt bezogenen und gerichtlich bestätigten Bebauungsplan angegangen worden, der Vergnügungsstätten bzw. Spielhallen ausschließe.

Beispiel: Bebauungsplan InW 109 -City-, Steuerung von Vergnügungsstätten – Dortmund

Seit Mitte der 1970er-Jahre ist in Dortmund eine sukzessive Veränderung von Nutzungen innerhalb des Wallringes (City) erkennbar. Es handelt sich hierbei einerseits um die Ansiedlung von Betrieben zur Vorführung von Sex- und Pornodarbietungen sowie zum Verkauf einschlägiger Artikel dieser Branche, andererseits um die zur Kategorie der Vergnügungsstätten gehörenden Spielhallen. Die vorhandene städtebauliche Situation, d.h. das gegebene und gewünschte

Nutzungsgefüge, wird durch diese Einrichtungen negativ beeinflusst. Zudem sind Spielhallen mit dem gewünschten städtebaulichen Erscheinungsbild nicht in Einklang zu bringen. Darüber hinaus gibt es im Citybereich genügend derartige Einrichtungen.

Die Massierung von Spielhallen und Sexkinos in den letzten Jahren hat zu einer nachweisbaren Gefährdung der erwünschten Nutzungsmischung geführt. Zwar besteht für diese Nutzungen ein garantierter Bestandsschutz, welcher planerisch nicht beeinflussbar ist. Ziel bleibt es jedoch, die oben beschriebene Entwicklungstendenz zu verändern. Dazu gehört zunächst eine Verhinderung der Ausweitung der beschriebenen Nutzungen (Spielhallen, Pornokinos und Sexshops). Sollten diese Nutzungen aufgegeben und damit der Bestandsschutz entfallen, wäre dies ein ausdrücklich erwünschtes Ergebnis des vorliegenden Bebauungsplanes.



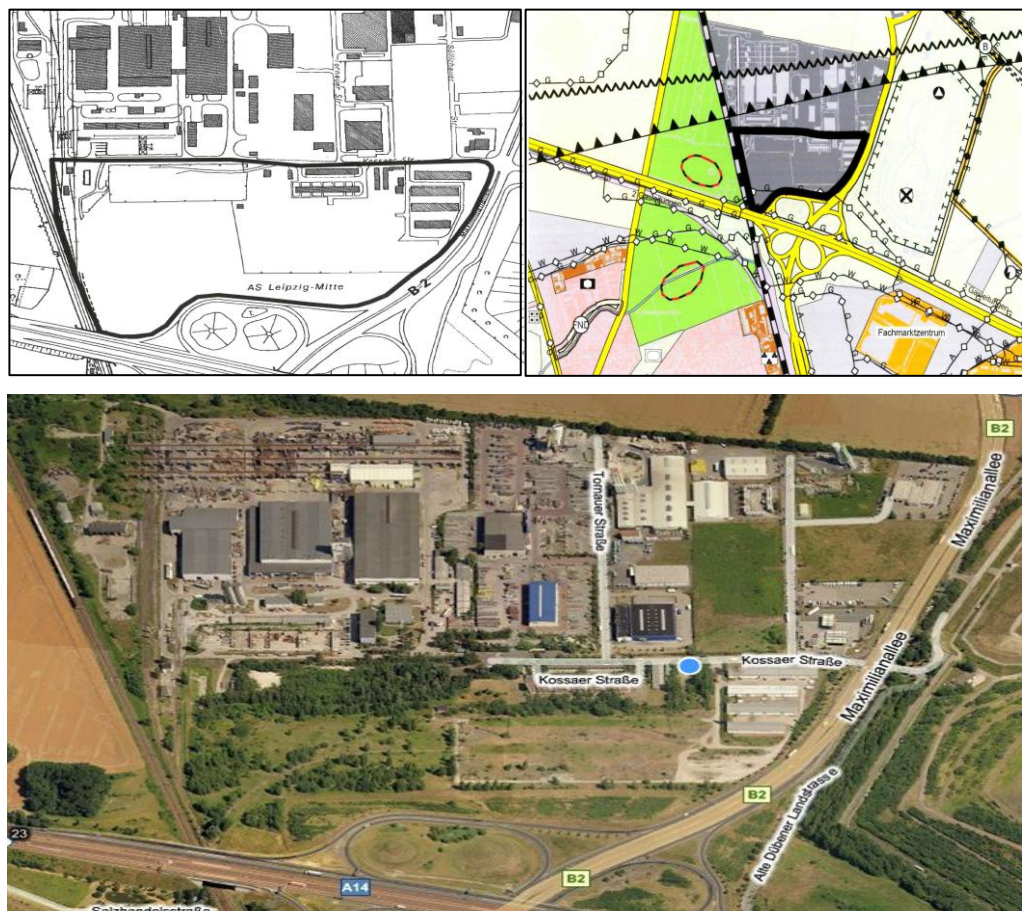
Für die Dortmunder City wurde ein einfacher Bebauungsplan aufgestellt. Die Baugebiete wurden der Art der baulichen Nutzung und der Abgrenzung nach im Wesentlichen am Bestand orientiert festgesetzt. Nach der geplanten Neuregelung könnte auf diese Festsetzung verzichtet werden. Um eine Beeinträchtigung des oberzentralen Nutzungsgefüges und des städtebaulichen Erscheinungsbildes zu vermeiden, könnten allein durch die textliche Festsetzung die entsprechenden Nutzungsarten (Betriebe zur Vorführung pornografischer Filme und Sexdarbietungen sowie Betriebe zum Vertrieb pornografischer Schriften und Abbildungen sowie von Sexartikeln) mit weniger Aufwand als bisher ausgeschlossen werden.

In Leipzig wird die Neuregelung vor allem anhand eines Beispiels zur Sicherung von Gewerbe- und Industrieflächen diskutiert. Ein darüber hinausgehender Steuerungsbedarf in Bezug auf Vergnügungsstätten wird hier derzeit nicht gesehen.

Beispiel: „Gewerbe- und Industriegebiet Seehausen I“ – Leipzig

Konkreter Anlass zur Einleitung des Bebauungsplanverfahrens für das Gewerbegebiet „Gewerbe- und Industriegebiet Seehausen I“ war die Einreichung einer Bauvoranfrage, die sich auf ein Bürogebäude bezog, das auch den Ansiedlungswunsch für mehrere Spielhallen beinhaltete. Dabei ging es um den Betrieb von 4–6 Spielhallen mit jeweils 12 Geldgewinnspielautomaten auf jeweils ca. 150 m² (und damit insgesamt ca. 600–1.000 m²). Sowohl im Flächennutzungsplan (FNP) als auch im Stadtentwicklungsplan (STEP) „Gewerbliche Bauflächen“ ist das Plangebiet wegen seiner besonderen Lagegunst (Nähe zur Bundesautobahn und Bundesstraße, aktiver Industriegleisanschluss, Nähe zu gewerblich und industriell genutztem Bestandsgebiet) für eine gewerbliche bzw. industrielle Nutzung – auch für Vorhaben mit größerem Flächenbedarf – vorgesehen.

Unter Hinweis auf die zu befürchtenden erheblichen Nachteile für die Erhaltung und Entwicklung des „Gewerbe- und Industriegebietes Seehausen I“ wurde die Bauvoranfrage zurückgestellt. Die erheblichen Nachteile für die Erhaltung und Entwicklung des Gewerbe- und Industriestandortes sind u.a. in einer möglichen negativen Auswirkung auf die zukünftige Adressenbildung des Standortes für regionale, nationale sowie ggf. auch internationale Unternehmen und in negativen Einflüssen auf die Entwicklung der Grundstückspreise zu sehen. Nach Ablauf der Frist der Zurückstellung wurde eine Satzung über eine Veränderungssperre erlassen und am 07.05.2011 bekannt gemacht.



Die Aufstellung des Bebauungsplans erfolgt im Normalverfahren mit Umweltprüfung und Eingriffs-/Ausgleichsregelung. Ohne Kenntnis konkreter Investitionsabsichten in dem Gebiet entsteht ein Angebotsplan, dessen Festsetzungen momentan primär den Ausschluss der beantragten Nutzung zur Sicherung späterer Entwicklungsoptionen als Gewerbe- und Industriefläche bezwecken. Die Planungskosten belaufen sich auf ca. 56.000 €. Ohne die Anlass gebende Bauvoranfrage hätte zu einem geeigneten späteren Zeitpunkt gemeinsam mit einem Investor an der Aufstellung des Planes gearbeitet werden können und hätten sich sachgerechte Festsetzungen in Kenntnis der beabsichtigten Investition finden lassen. Bei Anwendung der Neuregelung hätte im nach § 34 BauGB zu beurteilenden Gebiet zunächst im Rahmen eines einfachen Bebauungsplans bestimmt werden können, dass Vergnügungsstätten nicht zulässig sind. Weitergehende Festsetzungen können zu einem geeigneten späteren Zeitpunkt getroffen werden.

Reduzierung des Planungsaufwands

Da nach der noch geltenden Rechtslage zum Zwecke der planerischen Steuerung ein Bebauungsplan nicht nur die Zulässigkeit der Spielhallen beschränken darf, sondern dem Gebietstypenzwang der BauNVO folgend immer zugleich ein Baugebiet festgesetzt werden muss, erwarten die Planspielkommunen mit der Einführung des geplanten neuen Instruments eine erhebliche Entlastung. Die neue Festsetzungsmöglichkeit setzt nämlich gerade nicht voraus, dass ein Baugebiet festgesetzt wird.

So legt u.a. die Planspielstadt **Landshut** auf der Grundlage der Erfahrungen nach der noch geltenden Rechtslage dar, dass bei Nutzung der geplanten neuen Festsetzungsmöglichkeit das planerisch zu bewältigende Abwägungsprogramm auf das originäre Planungsziel fokussiert werden könne. Die Abstimmung der Nutzungsfestsetzungen auf die bestehenden Nutzungsstrukturen entfalle genauso wie das Erfordernis zur Berücksichtigung immissionsschutzrechtlicher Anforderungen (z.B. Schallschutz, Geruchsmissionen). Ergänzende Regelungen zum Maß der baulichen Nutzung und der überbaubaren Grundstücksfläche werden im Rahmen eines einfachen Bebauungsplans möglich. Auch die Möglichkeit, bestimmte Arten von Vergnügungsstätten (z.B. Spielhallen) speziell zu regeln, sei mit der geplanten Neuregelung gegeben.

Ein weiterer Vorteil liegt nach Auffassung der Planspielstadt **Leipzig** darin, dass mit großen Plangebieten gearbeitet werden könne. Darüber hinaus sei eine geringe Betroffenheit in der Bürgerschaft und bei Trägern öffentlicher Belange zu erwarten.

Räumliche Schranken des Anwendungsbereichs

§ 9 Abs. 2b BauGB gibt den Gemeinden nach Einschätzung der Planspielkommunen kein Mittel an die Hand, um Spielhallen im gesamten Gemeindegebiet auszuschließen. Er beziehe sich nur auf Gebiete nach § 34 Abs. 1 oder Abs. 2 BauGB, nicht also auf qualifiziert überplante Gebiete (**Landshut**).

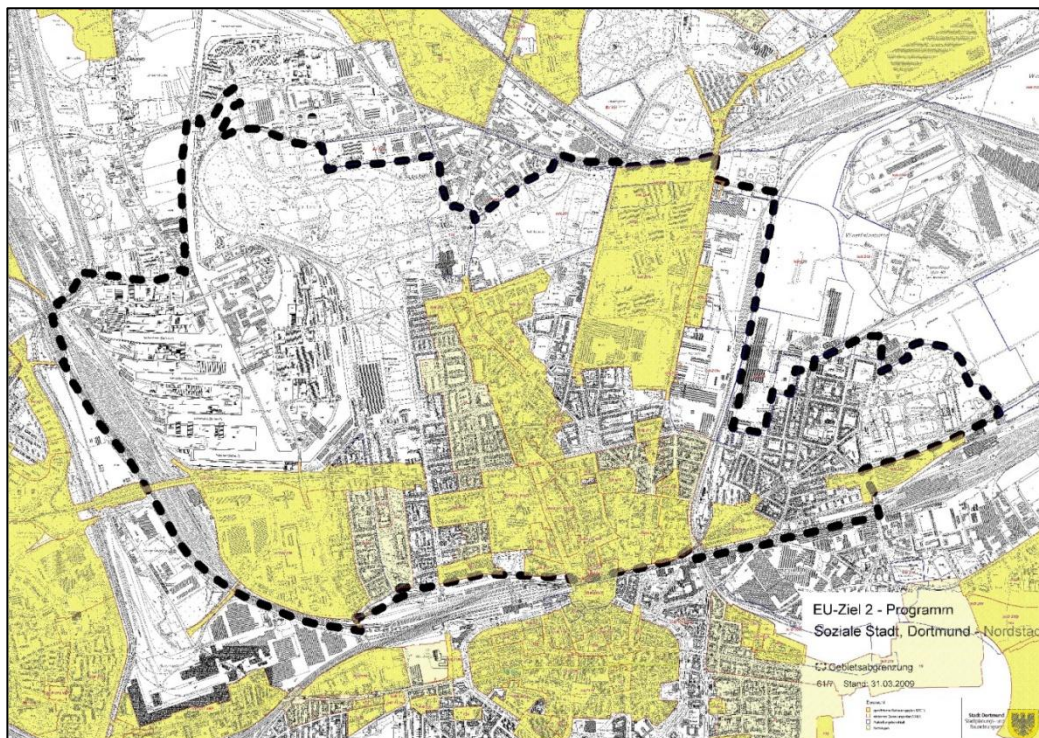
Die Planspielkommunen kommen nach eingehender Diskussion zu dem Ergebnis, dass der räumliche Anwendungsbereich der in § 9 Abs. 2b BauGB vorgesehenen Festsetzungsmöglichkeit auch Gebiete mit Bebauungsplan umfasse, soweit in dem Bebauungsplan die Art der baulichen Festsetzung nicht festgesetzt wurde und sich aus

diesem Grund weiter nach § 34 BauGB bestimmt. Diese Auslegungsfrage solle nach Möglichkeit im Einführungserlass oder auf sonst geeignete Weise klargestellt werden.

Die Planspielstadt **Dortmund** würde es begrüßen, wenn die geplante Neuregelung auch in Gebieten mit bestehenden Bebauungsplänen zur Anwendung kommen könnte und dies auch auf den § 9 Abs. 2a BauGB übertragen würde. Auf diese Weise könne man eine gemeinsame Textsatzung für einen gesamten Stadtbereich verfassen. Ähnlich wie § 9 Abs. 2a BauGB führe der derzeit ins Auge gefasste § 9 Abs. 2b BauGB dazu, dass kein einheitlicher Plan für ein zusammenhängendes Gebiet erstellt werden könne, da sogenannte Inselgebiete (**Dortmund**), die nicht als Gebiete im Sinne von § 34 BauGB zu bewerten seien, ausgenommen werden müssten. Aus der praktischen Erfahrung mit Absatz 2a ergebe sich, dass es häufig Abgrenzungsschwierigkeiten hinsichtlich der Anwendungsvoraussetzungen zu Flächen nach § 35 BauGB (Außenbereich im Innenbereich) gebe (**Leipzig**). Diese Unübersichtlichkeit könne vermieden werden. Folge der Neuregelung in der vorgesehenen Fassung wäre, dass für einen Raum mehrere Bebauungspläne bestehen würden. Zwar sei Letzteres kein ungewöhnlicher Zustand, transparenter wäre es aber, wenn man auf einen einheitlichen einfachen Bebauungsplan verweisen könne. Verdeutlicht wird dieses Anliegen an einem Beispiel.

Beispiel: Dortmunder Nordstadt – Steuerung von Vergnügungsstätten

Innerhalb der Dortmunder Nordstadt besteht ein Handlungsbedarf, die Ansiedlung von Vergnügungsstätten zu steuern, um eine Beeinträchtigung des Nutzungsverhältnisses und des städtebaulichen Erscheinungsbildes zu vermeiden.



Die von den auszuschließenden Nutzungen (Betriebe zur Vorführung pornographischer Filme und Sexdarbietungen sowie Spielhallen und Einzelhandelsgeschäfte zum Vertrieb pornographischer Schriften, Abbildungen und Sexartikel) ausgehenden Störungen für die Wohnruhe sind auch mit den Qualitätsanforde-

rungen an ein gesundes Wohnen innerhalb einer Innenstadt in aller Regel nicht zu vereinbaren. Von den beschriebenen Einrichtungen gehen über die messbaren Umwelteinwirkungen hinaus zudem negative soziale Einflüsse auf das Umfeld der Wohnbebauung aus, die dem Charakter der Nutzung Wohnen also nicht entsprechen, die Wohn- und Lagequalität erheblich einschränken.

Für den Bereich existieren zahlreiche rechtsverbindliche Bebauungspläne. Ein Großteil des Areals ist nach § 34 BauGB zu beurteilen. Für sämtliche Bebauungspläne müssten auch nach Inkrafttreten der geplanten Neuordnung weiterhin die rechtsverbindlichen Bebauungspläne im Hinblick auf einen Ausschluss von Vergnügungsstätten geändert werden.

Für die Bereiche nach § 34 BauGB könnte abweichend von der bisherigen Rechtslage ein einfacher Bebauungsplan in Form einer Textsatzung aufgestellt werden. Für den Bereich der Dortmunder Nordstadt entstünde aufgrund der zahlreichen rechtsverbindlichen Bebauungspläne ein relativ unübersichtliches Mosaik aus einzelnen Planwerken.

Liste der im Gesetzentwurf genannten Zwecke der Festsetzung

Der Vorschlag, die in der geplanten Vorschrift aufgeführten Gründe um „sonstige öffentliche Belange“ zu erweitern, wird auf ein konkretes Beispiel der Stadt **Landshut** gestützt, bei dem die im Regelungsentwurf enthaltenen Gründe nicht einschlägig sind und gleichwohl ein städtebauliches Steuerungserfordernis von erheblichem Gewicht bestehe. Die im Regelungsentwurf angeführten Aspekte „schutzbedürftige Anlagen“, „städtebauliche Funktion des Gebietes, insbesondere Häufung von Vergnügungsstätten“ deckten nicht alle Fälle ab, die in der Praxis den Ausschluss von Vergnügungsstätten erforderten.

Beispiel: Umnutzung einer ehemaligen Tankstelle am Rande der historischen Altstadt – Landshut



Für eine leerstehende ehemalige Tankstelle im Eingang zur historischen Innenstadt wird eine Nutzungsänderung zu einer Spielhalle beantragt. Der konkrete

Standort ist wegen der Bedeutung der Altstadt für das Image der Stadt sehr sensibel.

Der Ausschluss von Spielhallen kann hier nicht mit einer „Beeinträchtigung von Wohnnutzung, Kirchen, Schulen oder Kitas“ begründet werden. Diese Nutzungen sind im Umfeld nicht vorhanden. Auch eine „Beeinträchtigung der sich aus der vorhandenen Nutzung ergebenden städtebaulichen Funktion des Gebiets“ ist keine tragfähige Begründung. Die städtebauliche Funktion des engeren Umfelds ist die Definition des Innenstadtrandes mit den entsprechenden Nutzungen. Insbesondere ist auch keine „städtebaulich nachteilige Häufung von Vergnügungsstätten“ festzustellen. Im näheren Umfeld der beantragten Vergnügungsstätte sind keine weiteren Vergnügungsstätten vorhanden.

Weitere Aspekte der Auslegung

Die Planspielstadt **Leipzig** thematisiert das Verhältnis zu § 15 Abs. 1 BauNVO. Hier könne sich in der Praxis die Frage stellen, ab welcher Anzahl von Vergnügungsstätten städtebaulich nachteilige Häufungen im Sinne der geplanten Neuregelung eine Abschlussfestsetzung rechtfertigen können.

6. Erschließungsvertrag als städtebaulicher Vertrag

Geplante Neuregelung

§ 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB soll künftig wie folgt lauten:

„Die Gemeinde kann städtebauliche Verträge schließen. Gegenstände eines städtebaulichen Vertrages können insbesondere sein:

1. die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner auf eigene Kosten; dazu gehören auch die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse, die Bodensanierung und sonstige vorbereitende Maßnahmen, die Erschließung durch nach Bundes- oder nach Landesrecht beitragsfähige sowie nicht beitragsfähige Erschließungsanlagen sowie die Ausarbeitung der städtebaulichen Planungen sowie erforderlichenfalls des Umweltberichts; die Verantwortung der Gemeinde für das gesetzlich vorgesehene Planaufstellungsverfahren bleibt unberührt...“

Der unterstrichene Satzteil soll ergänzend in die bisherige Regelung eingefügt werden. Zudem soll in Absatz 2 folgender Satz angefügt werden:

„Trägt oder übernimmt der Vertragspartner Kosten oder sonstige Aufwendungen, ist unbeschadet des Satzes 1 eine Eigenbeteiligung der Gemeinde nicht erforderlich.“

Gleichzeitig soll die bisher in § 124 Abs. 1 und 2 BauGB enthaltene Regelung zum Erschließungsvertrag entfallen und § 124 BauGB im Sinne des bisherigen Absatz 3 der Vorschrift neu gefasst werden:

„§ 124 Erschließungspflicht nach abgelehntem Vertragsangebot

Hat die Gemeinde einen Bebauungsplan im Sinne des § 30 Absatz 1 erlassen und lehnt sie das zumutbare Angebot zum Abschluss eines städtebaulichen Vertrags über die Erschließung ab, ist sie verpflichtet, die Erschließung selbst durchzuführen.“

Schließlich soll in § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB auch die Berücksichtigung baukultureller Belange ausdrücklich betont werden:

„2. die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere die Grundstücksnutzung, auch hinsichtlich einer Befristung oder einer Bedingung, die Durchführung des Ausgleichs im Sinne des § 1a Absatz 3, die Berücksichtigung baukultureller Belange, die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung“.

Der unterstrichene Satzteil soll ergänzend eingefügt werden.

Voten

Die geplanten Änderungen der Regelungen zum Erschließungsvertrag in § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und § 124 BauGB werden übereinstimmend begrüßt.

Auch die klarstellende Hervorhebung der Belange der Baukultur als möglicher Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages stößt auf einhellige Zustimmung.

Begründung

Die geplante Neuregelung hat für die Planspielkommunen unterschiedliche Relevanz. Die Regelung wird als sinnvolle Weiterentwicklung der Regelungen zum städtebaulichen Vertrag erachtet und uneingeschränkt unterstützt. Die Städte **Bremerhaven**, **Dortmund** und **Landshut** berichten über einschlägige Erfahrungen. Demgegenüber unterstützen die anderen Planspielkommunen die Neuregelung aus grundsätzlichen Erwägungen, ohne auf aktuelle Anwendungserfordernisse abzustellen.

Zu Erschließungsverträgen

Die Planspielstadt **Dortmund** weist darauf hin, dass die Entwicklung größerer zusammenhängender Flächen (Industrie- und Bahnbrachen sowie Konversionsflächen) in zunehmendem Maße das Engagement der Kommunen erfordere. Über städtische Entwicklungsgesellschaften bzw. über Gesellschaften, die mehrheitlich städtisch geprägt seien, würden die Entwicklungen auf solchen Flächen nicht nur planerisch vorbereitet, sondern auch erschließungstechnisch und zum Teil auch baulich umgesetzt. Aus diesem Grund sei es wichtig, dass eine städtische Gesellschaft Vertragspartner der Stadt sein und ihr auch im vollen Umfang die Erschließungskosten übertragen werden können. Diese Regelungsmöglichkeit führe nicht zu einer Erhöhung der erschließungsbei-

tragsfreien Grundstückspreise für den „privaten Häuslebauer“ bzw. zu einer Erhöhung des Immobilienpreises. Die zehnprozentige Beteiligung der Stadt an den Erschließungskosten, die bei Durchführung der Erschließung durch die Stadt in Ansatz gebracht werden müssen, käme nämlich bei marktüblichen definierten Grundstücks- bzw. Immobilienpreisen nicht den späteren Eigentümern und Erwerbern, sondern den Projektentwicklern oder Bauträgern zugute und würde zur Erhöhung von deren Gewinnmarge führen.

Auch nach Einschätzung der Planspielstadt **Bremerhaven** ist die vorgesehene Klarstellung der vertraglichen Gestaltungsmöglichkeiten im Verhältnis zu einem Erschließungsträger, an dem die Stadt maßgeblich beteiligt ist, sehr hilfreich, weil sie nach der jüngsten Rechtsprechung nun wieder für Rechtssicherheit Sorge. In der Stadt seien in den letzten 20 Jahren ca. 20 städtebauliche Verträge/Erschließungsverträge mit unterschiedlichen Erschließungsträgern ausgehandelt worden. Zudem habe die Stadt die städtische Wohnungsbaugesellschaft als Erschließungsträger langjährig mit diesem Tätigkeitsfeld erfolgreich eingebunden. Dies habe dazu geführt, dass mit hoher Kontinuität erschlossene Baugrundstücke von verschiedenen Erschließungsträgern neben den Angeboten der städtischen Liegenschaftsverwaltung präsentiert werden konnten. Die öffentliche Verwaltung habe für den Bereich Erschließung von Wohngebieten nachhaltig entlastet werden können. Zugleich habe die Stadt den zehnprozentigen Kommunalanteil an der Kostentragung von Erschließungsanlagen eingespart. Als Nebeneffekt sei eine deutliche Preisdämpfung festzustellen, weil mehrere Nachfrager nach Tiefbauleistungen (Kanalbau und Straßenbau) auf dem örtlichen Markt mit Ausschreibungen auftraten. Vorher seien Straßenbauleistungen nahezu ausschließlich von der Stadt nachgefragt worden.

Auch die Planspielstadt **Landshut** verweist auf die neue Rechtsprechung des 9. Senats beim BVerwG, welche die eingespielten Vertragskonstellationen unnötig einschränke. Danach sei insbesondere auch eine Folgekostenregelung (§ 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB) zur Kostenübernahme der von der Stadt hergestellten Erschließungsanlagen nicht (mehr) zulässig. Das Gericht gehe in der Begründung u.a. davon aus, dass mit der Regelung in § 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB die bisherige Folgekostenpraxis der Gemeinden in ihrer langjährig unbeanstandet gebliebenen Vertragspraxis kodifiziert werden sollte, der Gesetzgeber aber nicht die Absicht habe, eine normative Aussage zum Verhältnis des städtebaulichen Vertrages zum in § 124 BauGB (speziell) geregelten Erschließungsvertrag zu treffen. Es sei wichtig, dass der Gesetzgeber seinen in Abrede gestellten Willen mit der Neuregelung nun zum Ausdruck bringe und wieder wie bisher üblich verfahren werden könne. Die Neuregelung schaffe Rechtssicherheit entsprechend dem bisherigen Verwaltungshandeln. So könnten insbesondere auch die Kosten für nicht beitragsfähige Anlagen (z.B. Kinderspielplätze) bei Planungen für konkrete Investorenprojekte weitergereicht werden, soweit dies im Sinne von § 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB angemessen sei.

Zur Baukultur als Vertragsgegenstand

Auch wenn „baukulturelle Belange“ schon bisher in städtebaulichen Verträgen geregelt werden konnten, erleichtert nach Auffassung der Planspielstadt **Dortmund** die Betonung dieses Regelungsgegenstandes die Durchsetzbarkeit gegenüber dem Vertragspartner.

Die Planspielkommune **Landshut** verweist darauf, dass der Begriff der Baukultur bereits in der Bayerischen Bauordnung als generelle Anforderung eingeführt sei. Dabei würden sich diverse Abgrenzungsfragen zeigen. Da die Erweiterung des Katalogs beispielhaft im Gesetz aufgeführter Regelungsgegenstände städtebaulicher Verträge allerdings keine ausschließende Wirkung entfalte, sondern nur Anstoßwirkung entfalten solle, sei eine Abgrenzung des Begriffs im Zusammenhang mit dem Abschluss städtebaulicher Verträge nicht erforderlich.

7. Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten Dritter

Geplante Neuregelung

§ 27a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB soll wie folgt gefasst werden:

„1. ihr Vorkaufsrecht zugunsten eines Dritten ausüben, wenn der Dritte zu der mit der Ausübung des Vorkaufsrechts bezweckten Verwendung des Grundstücks innerhalb angemessener Frist in der Lage ist und sich hierzu verpflichtet oder“.

Zudem soll § 27a Abs. 3 Satz 2 BauGB wie folgt gefasst werden:

„Kommt der Begünstigte seiner Verpflichtung nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 nicht nach, soll die Gemeinde in entsprechender Anwendung des § 102 die Übertragung des Grundstücks zu ihren Gunsten oder zugunsten eines Übernahmewilligen verlangen, der zur Verwirklichung des Verwendungszwecks innerhalb angemessener Frist in der Lage ist und sich hierzu verpflichtet.“

Voten

Die Regelung zur Erweiterung des Vorkaufsrechts zugunsten Dritter wird als eine sinnvolle und zweckmäßige Erweiterung der Handlungsoptionen insbesondere im Rahmen der Innenentwicklung erachtet. Zugleich wird darauf hingewiesen, dass die Zweimonatsfrist zur Ausübung des Vorkaufsrechts bei Ausübung zugunsten Dritter häufig zu kurz sein wird.

Begründung

Allgemein wird es als sinnvoll erachtet, dass die Gemeinde das ihr zustehende Vorkaufsrecht generell auch zugunsten Dritter ausüben können soll, wenn der Dritte zu der mit der Ausübung des Vorkaufsrechts bezweckten Verwendung des Grundstücks innerhalb angemessener Frist in der Lage ist und sich hierzu verpflichtet. Die Erweiterung der bisher auf den Zweck der sozialen Wohnraumversorgung beschränkten Möglichkeit wird grundsätzlich begrüßt.

Die geplante Neuerung wird aus Sicht der Planspielkommunen auch im Zusammenhang mit der „Schrottimmobilien“-Problematik begrüßt. Ein sich nach Angaben der Planspielstadt **Dortmund** immer wieder stellendes Problem im Zusammenhang mit dem gemeindlichen Vorkaufsrecht sei die zweimonatige Ausübungsfrist. Diese könne

aufgrund der – nicht nur wegen einer städtebaulichen Förderung – durchzuführenden Ausschreibung, die etwa sechs Monate in Anspruch nehme, nicht eingehalten werden. Insoweit bestehe der Wunsch nach einer deutlichen Fristverlängerung. Ansonsten sei die geplante Regelung sehr gut, auch wenn es bei der Bewältigung der „Schrottimmobilien“-Problematik letzten Endes auf die städtebauliche Förderung ankomme. Darin müssten die Kosten des Vorkaufs enthalten sein.

Auch die Planspielstadt **Bremerhaven** verweist darauf, dass es innerhalb der Frist von zwei Monaten für die Ausübung des Vorkaufsrechts in der Regel nicht möglich sei, einen Dritten zu finden, zu dessen Gunsten das Vorkaufsrecht ausgeübt werden könne. Eine Erleichterung trete nur ein, wenn alle gesetzlich notwendigen Vorbereitungen im Vorfeld getroffen würden und „nur noch“ auf den Verkaufsfall gewartet werden müsse. Dies müsse zudem „in aller Stille“ erfolgen, um nicht einen erhöhten Kaufpreis präsentiert zu bekommen. Ein solches Vorgehen sei auf kommunaler Ebene allerdings in der Regel unmöglich. Verdeutlicht wird dies an einem Beispiel.

Beispiel: Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten Dritter – Bremerhaven

Die Stadt Bremerhaven hat erstmals 2009 ein Vorkaufsortsgesetz gemäß § 25 BauGB erlassen. Kurz nach Erlass ist ein Kaufvertrag für eine „Schrottimmoblie“ vorgelegt worden. Die eingeleiteten Verhandlungen mit dem Erwerber führten am Ende zum freihändigen Erwerb des Grundstücks durch die Stadt zum Preis von 60.000 Euro. Zwei Jahre später ist das von der Stadt freigelegte Grundstück (Abrisskosten: 120.000 Euro) an eine Gesellschaft zum Preis von 110.000 Euro verkauft worden. Diese errichtet derzeit einen Neubau auf dem Grundstück. Sowohl die Gesellschaft als auch die Stadt Bremerhaven haben Grunderwerbsteuern an den Fiskus entrichtet. Dies belastet den städtebaulich gewünschten Grundstücksverkehr. Demgegenüber würde die Stadt nach der geplanten Neuregelung das Vorkaufsrecht zugunsten eines definierten Dritten ausüben. Es würde nur einmal Grunderwerbsteuer fällig werden.

Diese Möglichkeit bestand faktisch im vorliegenden Fall nicht und wird auch in vergleichbaren Fällen eher nicht bestehen. Nach § 28 BauGB ist das Vorkaufsrecht binnen zwei Monaten nach Mitteilung des Kaufvertrags auszuüben. Innerhalb dieser Frist ist es im Allgemeinen nicht möglich, einen Dritten zu finden und alle Vereinbarungen gemäß § 27a Absatz 1 Nr. 1 zu treffen.

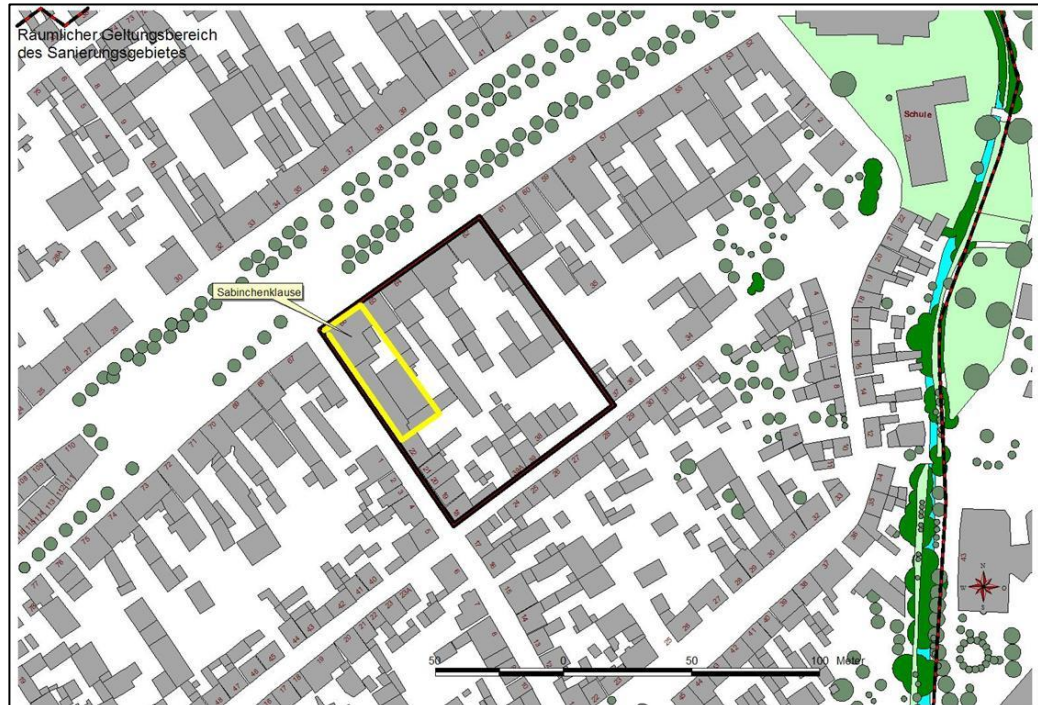
Als Vorteil der geplanten Erweiterung der Möglichkeit eines Vorkaufs zugunsten Dritter wird von der Planspielstadt **Treuenbrietzen** die Möglichkeit gesehen, die Wiederbelebung städtebaulich wichtiger Objekte im Stadtquartier zu eröffnen. Deutlich gemacht wird das an einem Beispiel.

Beispiel: Sabinchenklause – Treuenbrietzen

Das Objekt steht zum überwiegenden Teil leer. Eine städtebauliche Nutzungsidee wird eigentumsrechtlich erschwert. Das einstige Geschäftshaus mit Gaststätte und Kleingewerbe im Mittelpunkt des historischen Stadtzentrums von Treuenbrietzen – einer wichtigen Blockrandlage im Altstadtquartier, gelegen am zentralen Busplatz der Stadt und dem städtischen Marktplatz, in unmittelbarer Nachbarschaft mit einem neu in die Stadt Treuenbrietzen integrierten ALDI-Markt – soll zur Wiederbelebung vorbereitet werden.

Die Umnutzung in einen innerstädtischen Einzelhandel bzw. als Angebot für einen kleinflächigen Einkaufsmarkt wird durch die Eigentümer behindert. Die

Stadt empfiehlt, ein Übernahmeverlangen geltend zu machen. Die Stadt selbst kann diese Investition allein aber nicht aufbringen. Die haushalterische Lage verbietet die Folgeinvestitionen für eine wirtschaftliche Betätigung.



Im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen und Quartiersbetrachtungen der Gesamtsituation bietet sich eine Lösung der integrierten Nutzung von Hinterliegerflächen und Zufahrtsmöglichkeiten mit dem bereits vorhandenen ALDI-

Markt an. Die Sanierung und Erneuerung des bestehenden Objekts der „Sabinchenklause“ sowie die Auflösung und Verschmelzung von Grundstücksstrukturen innerhalb der Blockinnenräume würden eine Aktivierung der Nutzung ermöglichen.

Die geplante Gesetzesänderung könnte hier der Schritt zur Realisierung des Vorhabens sein. Basierend auf einer klaren, konzeptionell abgestimmten sowie denkmalrechtlich vertretbaren Lösung und untermauert mit einem ernstzunehmenden und finanzkräftigen Investor, würden die Rettung des im Denkmalbereich befindlichen Objektes und eine Belebung der östlichen Altstadt erreicht werden können. Ohne Veränderung der Rechtslage wäre eine Umsetzung der hier beschriebenen städtebaulichen Idee nicht denkbar.

Die Planspielstadt **Treuenbrietzen** empfiehlt vor Ausübung des Vorkaufsrechts in entsprechenden Fällen eine sorgfältige Vorbereitung, zu der unter anderem eine städtebauliche Machbarkeitsstudie, die Zustimmung der politischen Gremien, die denkmalrechtliche Zustimmung, die verkehrsrechtliche Unbedenklichkeit, ein bauaufsichtlicher Vorbescheid, eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sowie eine Kostenkalkulation gehören. Im Übrigen ergäben sich aus der Konstellation mit einem Dritten auch Risiken. Das Vorkaufsrecht müsse an Auflagen zur Umsetzung der Investition – also an vertragliche Regelungen – gebunden werden.

In den anderen Planspielstädten gab es – soweit ersichtlich – bislang keinen Fall, bei dem die Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten eines Dritten in Betracht gekommen wäre. Angesichts der immer schwieriger werdenden finanziellen Haushaltslagen der Kommunen könnte dieses Instrument nach Auffassung der Planspielstadt **Landshut** jedoch in Zukunft an Bedeutung gewinnen.

8. Erleichterte Umnutzung zu Wohnzwecken

Geplante Neuregelung

§ 34 Absatz 3a Satz 1 Nummer 1 BauGB soll wie folgt neu gefasst werden:

„1. der Erweiterung, Änderung, Nutzungsänderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten Gewerbe- oder Handwerksbetriebs, einschließlich der Nutzungsänderung zu Wohnzwecken, oder der Erweiterung, Änderung oder Erneuerung einer zulässigerweise errichteten, Wohnzwecken dienenden baulichen Anlage dient,“

Voten

Der Regelungsentwurf wird von den Planspielkommunen unterschiedlich bewertet. Vier Planspielkommunen halten die geplante Erweiterung des Anwendungsbereichs von § 34a Abs. 3 BauGB für sinnvoll (**Bremerhaven, Landshut, Leipzig, Treuenbrietzen**); zwei Planspielkommunen sprechen sich dagegen aus (**Dortmund, Wittmund**). **Alling** hat sich hierzu nicht geäußert.

Begründung

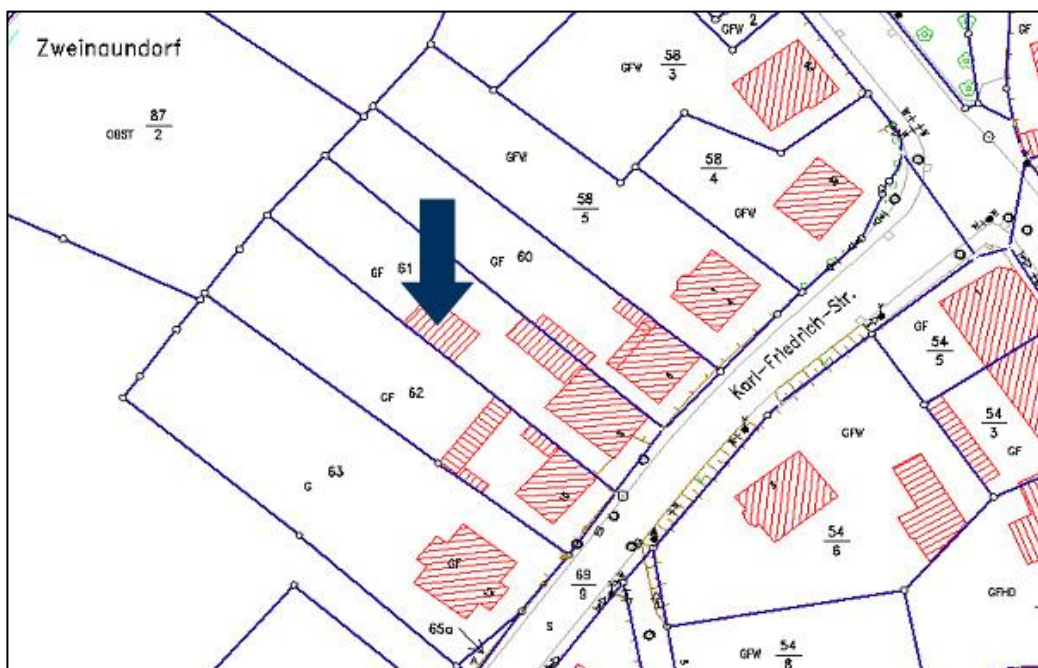
Die Befürworter der geplanten Neuregelung vertreten die Auffassung, dass mit der Neuregelung in städtebaulich vertretbaren Fällen ohne ein aufwendiges Bebauungsplanverfahren die Umnutzung zu Wohnzwecken ermöglicht werden könnte (**Landshut, Leipzig**). Gerade in Ballungsraumgebieten bzw. Hochschulstädten, wo kurzfristig Wohnraum benötigt werde, erscheine diese Flexibilisierung sehr sinnvoll (**Landshut**). Auch die Planspielstädte **Bremerhaven** und **Treuenbrietzen** befürworten den Vorschlag. Fallbeispiele, bei denen die Regelung zur Anwendung hätte kommen können, gibt es – soweit ersichtlich – allerdings hier nicht.

Die Planspielkommunen verweisen darauf, dass es sich um wenige Einzelfälle handle, bei denen die Anwendung der Regelung infrage komme. So gebe es in **Landshut** nur wenige reine Gewerbegebiete bzw. sonstige Gewerbestandorte ohne vorliegenden Bebauungsplan. Beispiele für eine beantragte Nutzungsänderung, bei denen man die Neureglung hätte nutzen können, habe es in der Vergangenheit nicht gegeben. Lediglich bei einem Bauvorhaben wäre die geplante Neuregelung möglicherweise hilfreich gewesen. Verdeutlicht werden kann der Anwendungsbereich u.a. an einem Beispiel aus **Leipzig**.

Beispiel: Nutzungsänderung ehemaliges Schlachthaus zu Wohnzwecken – Leipzig

Auf dem hinteren Teil des Grundstückes befindet sich ein zweigeschossiges Gebäude, das grenzständig etwa um 1900 errichtet und mit Baugenehmigung aus dem Jahr 1938 zur „Errichtung einer Groß- und Kleinviehschlächtereier, Einbau eines Schlachthauses mit Verkaufsraum und zum Einbau von Einstellräumen für Kraftwagen in einem Nebengebäude“ umgenutzt wurde. Mit dem Ausbau hat das Gebäude eine Grundfläche von 99 m². Die Nutzung wurde bis 1984 ausgeübt. Am 18.05.2010 wurden nachträglich eine Baugenehmigung für den Umbau des bestehenden Hintergebäudes und seine Umnutzung zu Wohnzwecken beantragt. Die Nutzung war zu diesem Zeitpunkt bereits vorhanden.

Eine Genehmigung kann auf der Grundlage des § 34 BauGB wegen der Grundstücksfläche, die überbaut werden und als Hauptnutzung zu Wohnzwecken verwendet werden soll, nicht erteilt werden. Die Wohnnutzung der benachbarten Gebäude befindet sich im Wesentlichen im vorderen Teil der Grundstücke entlang der Karl-Friedrich-Straße. Der Bauantrag zur Nutzungsänderung wurde deshalb abgelehnt, obwohl eine Nachnutzung zu Wohnzwecken städtebaulich als sinnvoll erachtet wird. Ein Leerstand hätte sich auf Dauer negativ auf das Ortsbild ausgewirkt und städtebauliche Missstände befördert. Zur Lösung des Problems könnte nur ein qualifizierter Bebauungsplan aufgestellt werden, der Art und Maß der baulichen Nutzung festsetzt.



Bei Anwendung der Neuregelung käme ein Abweichen vom Einfügungsgebot in Betracht, da eine Nutzungsänderung eines ehemaligen Handwerksbetriebes zu Wohnzwecken beantragt ist und die Wiederaufnahme einer weniger störenden Nutzung zur Wiederverwendung und Instandsetzung bestehender Bausubstanz gebietsverträglich erfolgt. Auch angesichts der örtlichen Situation handelt es sich um einen Einzelfall, von dem ausgehend eine Abweichung zu rechtfertigen wäre.

Die Planspielstadt **Dortmund** beurteilt die geplante Änderung des § 34 Absatz 3a Satz 1 Nummer 1 BauGB demgegenüber kritisch. Die Nutzungsänderung eines Gewerbebetriebes in ein Wohngebäude verändere den Charakter des Gewerbegebietes. Damit wären die Nutzungsänderung städtebaulich zwar nicht vertretbar und der § 34 Absatz 3a nicht anzuwenden. Die Formulierung im Gesetzestext wecke aber bei den Antragstellern Begehrlichkeiten, denen mit erhöhtem Aufwand argumentativ begegnet werden müsste.

Beispiel: Gewerbegebiet Holzen/Buchholz – Dortmund

In dem vorhandenen Gewerbegebiet sind im Randbereich einzelne Wohnnutzungen vorhanden. Durch die Nutzungsänderung eines Gewerbebetriebes zu Wohnzwecken würden die Erweiterungs- und Nutzungsmöglichkeit der Nachbargrundstücke erheblich eingeschränkt und auf Dauer der Gebietscharakter verändert.



Auch die Planspielstadt **Wittmund** spricht sich gegen den Regelungsvorschlag aus. Er führe dazu, dass nach § 34 BauGB die Eigenart nicht mehr entscheidend sei und daher Wohnnutzungen in einem gewerblich geprägten Bereich zugelassen werden können, obwohl sie sich nicht einfügen. Es stelle sich die Frage, ob dadurch nicht Klagefä-

len „Tür und Tor“ geöffnet werde und es zu einer zwangsweisen Verdrängung von Gewerbe komme, da Wohnraum ggf. wirtschaftlicher als Gewerbeflächen vermarktet werden könne. Ob bei derartigen Umwandlungen nicht ein Planerfordernis für einen Bebauungsplan entstehe, sei ebenfalls eine berechtigte Frage.

9. Befreiungsmöglichkeit bei Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB

Geplante Neuregelung

§ 34 Absatz 5 Satz 3 BauGB soll wie folgt gefasst werden:

„§ 9 Absatz 6 und § 31 sind entsprechend anzuwenden.“

Voten

Nach übereinstimmender Auffassung ist die geplante Regelung zur entsprechenden Anwendung von § 31 BauGB auf Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB sinnvoll.

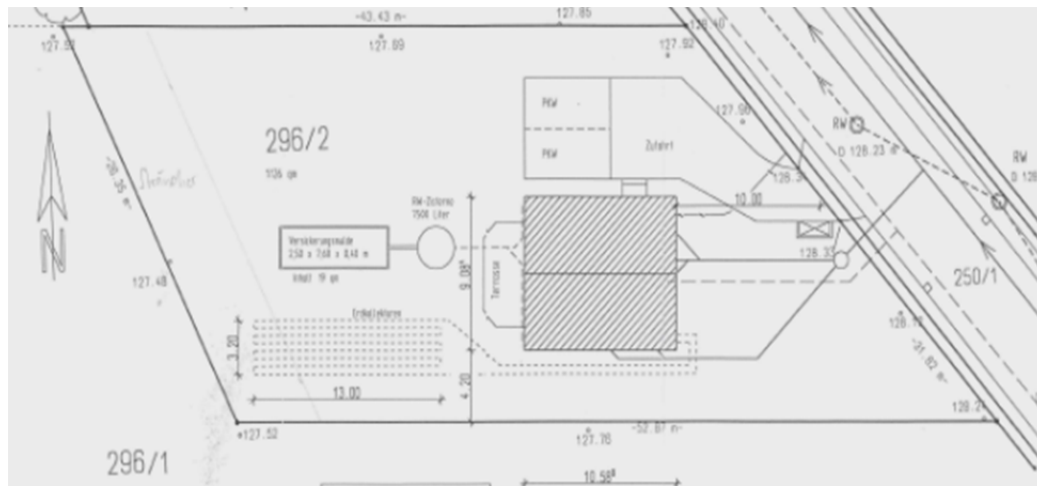
Begründung

Nach Auffassung aller Planspielkommunen ist es sinnvoll, dass bei bestehenden Ergänzungssatzungen und Entwicklungssatzungen auch die Möglichkeit besteht, Ausnahmen und Befreiungen zuzulassen. Aufwendige Verfahren zur Änderung der Satzungen oder rechtlich riskante Genehmigungen auf der Basis von Analogieschlüssen könnten so vermieden werden. Die Erfahrungen und potenziellen Anwendungsfälle sind in den Planspielkommunen allerdings unterschiedlich.

Lediglich die Planspielstadt **Leipzig** konnte über einen Fall berichten, bei dem die geplante Neuregelung hätte zur Anwendung kommen können.

Beispiel: Ergänzungssatzung Nr. 372 „Dorfstraße, Kleinpösna“ – Leipzig

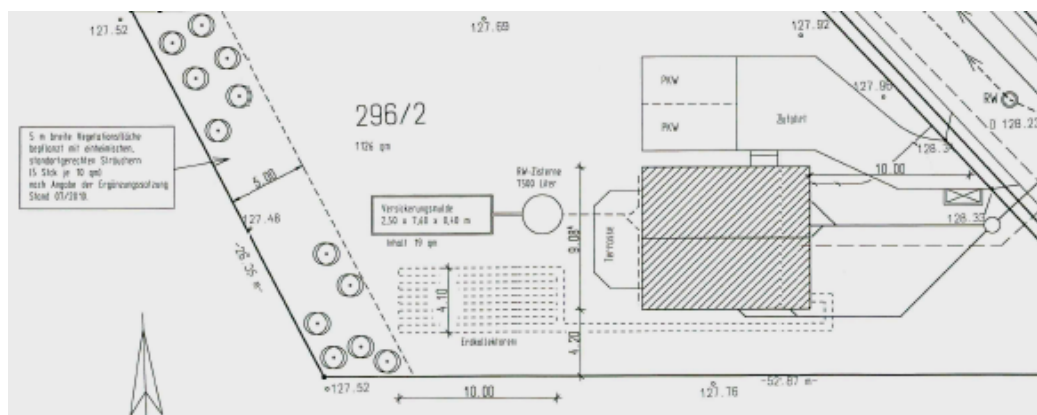
Entlang der westlichen Geltungsbereichsgrenze der Satzung ist auf östlicher Seite weiterhin eine 5 m breite Strauchhecke aus einheimischen, standortgerechten Sträuchern (mindestens 5 Stück je 10 m²) festgesetzt. Mit dem Bauantrag wird zur Wärmeversorgung die Nutzung von Erdwärme beantragt. Dafür wird eine Fläche zur Rohrleitungsverlegung für Wärmeaustausch (Erdfollektoren) erforderlich, die in den Bereich der festgesetzten 5 m breiten Strauchheckenpflanzung an der westlichen Grundstücksgrenze hineinragt. Diese Fläche darf aus technischen Gründen nicht mit Sträuchern bepflanzt werden.



Ausgangslage

Eine Genehmigung konnte nicht erteilt werden. Die Anlage zur Wärmeversorgung des Gebäudes musste deshalb umgeplant und örtlich verschoben werden. Die Lage der Fläche für die Rohrleitungen wurde verändert. Es entstanden Mehrkosten für den Antragsteller, eine Tektur des Bauantrages wurde erforderlich, Zeitverzögerungen waren die Folge.

Der Bauantrag hätte durch Erteilung einer Befreiung von der o.g. Festsetzung genehmigt werden können, da die Voraussetzungen des § 31 Abs. 2 vorgelegen hätten. Strauchpflanzung entlang der westlichen Grundstücksgrenze würden im Bereich der Erdkollektoren zwar nicht auf einer Breite von 5 m erfolgen können. Gleichwohl ist das städtebauliche Ziel einer Eingrünung erreichbar.



Veränderte Planung
nach geltendem Recht

10. Klimaschutz und Klimaanpassung als Ziele von Sanierungsmaßnahmen

Geplante Neuregelung

Beabsichtigt ist, § 136 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 BauGB wie folgt neu zu fassen:

„... das Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen auch unter Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung nicht entspricht oder ...“.

Ferner soll dem § 136 Abs. 3 folgender Buchstabe h) angefügt werden:

„h) die energetische Beschaffenheit, die Gesamtenergieeffizienz der vorhandenen Bebauung und der Versorgungseinrichtungen des Gebiets unter Berücksichtigung der allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung;“.

In Absatz 4 Satz 2 Nummer 1 sollen nach dem Wort „Bundesgebiets“ die Wörter „nach den allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung sowie“ eingefügt werden.

Voten

Die Regelung zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung als Zielen von Sanierungsmaßnahmen wird – bei unterschiedlichen Erfahrungshintergründen – von allen Plan-spielkommunen als sinnvolle Ergänzung der Aufgaben- und Zielbeschreibung von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen gesehen.

Begründung

Zur Begründung wird unter anderem darauf hingewiesen, dass künftig von einer zunehmenden Diskrepanz zwischen dem energetischen Standard von Neubauten und jenem von Altbauten ausgegangen werden müsse (u.a. **Landshut**, **Bremerhaven**). Dieser zu begegnen sei eine notwendige neue Aufgabe der Stadterneuerung – insbesondere im Rahmen von Sanierungsmaßnahmen. Während das „Energierrecht“ im Wesentlichen auf den Neubau orientiert sei, lägen die eigentlichen großen energetischen Schwachstellen im Bestand (**Landshut**). Der energetische Standard der Bestandsgebiete und insbesondere der von Sanierungsgebieten würden immer wichtiger, so dass – als Bestandteil einer Gesamtmaßnahme – eine Bewertung als städtebaulich sanierungsbedürftiger Missstand und neuer Aspekt für die Festlegung eines Sanierungsgebietes auch im Hinblick auf den energetischen Standard notwendig sei. Dass im Rahmen künftiger Sanierungsgebietsausweisungen durch die Ergänzung unter § 136 Abs. 3 Buchstabe h BauGB auch die energetische Beschaffenheit eines Quartiers ein Kriterium neben anderen für die Beurteilung städtebaulicher Missstände sei, wird als zeitgemäß und zukunftsorientiert angesehen (**Landshut**). Auch sei durch die ausdrückli-

che Aufnahme in den Zielkatalog der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme (136 Abs. 2–4 BauGB) für private Eigentümer die Möglichkeit einer Inanspruchnahme der erhöhten Steuerabschreibung nach § 7 h EStG für energetische Modernisierungen eindeutiger geregelt.

Die Änderungen in § 136 BauGB greifen nach Auffassung der Planspielstadt **Leipzig** die Systematik der Klimaschutznovelle mit ihrer Einteilung in Klimaanpassung (Adaption) und Klimaschutz (Mitigation) auf und lehnen sich damit an die Klimaschutzklausel des § 1a Abs. 5 BauGB an.

Die Erfüllung der anspruchsvollen Klimaziele des Bundes zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes im Gebäudebestand stelle die Kommune vor große Herausforderungen. Der Schlüssel zum Erfolg liege in der Umsetzung von aufeinander abgestimmten integrierten Quartiersstrategien zur energieeffizienten Versorgung und Modernisierung von Bestandsgebäuden. Eine energetisch unzureichende Beschaffenheit der Bestandsbebauung (mangelnde Gesamtenergieeffizienz, energetischer Modernisierungstau) könne als erheblicher städtebaulicher Missstand eingestuft werden. Hierauf aufbauend könne die Kommune bestehende städtebauliche Entwicklungskonzepte unter Einbeziehung öffentlicher Aufgabenträger (§139 BauGB) und der Betroffenen (§137 BauGB) fortschreiben bzw. neu aufstellen. Insbesondere die Zusammenarbeit mit den Betroffenen (Bürger, Hauseigentümer, Versorger) erfordere einen hohen Koordinierungsaufwand zur Erstellung von Konzepten und der langfristigen Umsetzung von notwendigen, daraus abgeleiteten Maßnahmen. Die langfristige Finanzierungssicherheit von Aufgabenträgern und erforderlichen Maßnahmen müsse hierbei weiterhin gewährleistet sein (z.B. Förderfähigkeit energetischer Maßnahmen). Ein weiterer Anreiz zur städtebaulichen Erneuerung seien Abschreibungsmöglichkeiten in Sanierungsgebieten (§ 7 h EStG). Das neue KfW-Förderprogramm „Energetische Stadtsanierung“ könne ebenfalls mit Städtebaufördermitteln kofinanziert werden. Bei all diesen Maßnahmen könne die Kommune Auflagen vereinbaren und energetische Maßnahmen berücksichtigen. Mit der Aufnahme der klimagerechten Stadtentwicklung als Ziel von Sanierungsmaßnahmen werde auch das kommunale Bestreben unterstützt, energetische Standards als Fördervoraussetzung zu definieren.

Die Aufnahme der klimagerechten Stadtentwicklung bei den in § 136 Abs. 2–4 BauGB genannten Zielen von Sanierungsmaßnahmen sei ein geeignetes Mittel im Hinblick auf deren konzeptionelle und konsensuale Vorgehensweise. Demnach ließe sich unter dem Begriff des „städtebaulichen Missstandes“ künftig auch die Notwendigkeit beispielsweise von energetischen Maßnahmen an Gebäuden subsumieren.

Die Planspielstadt **Dortmund** weist darauf hin, dass ca. 75 Prozent der Dortmunder Wohnfläche vor 1979 – und somit vor der 1. Wärmeschutzverordnung – gebaut wurden. Etwa drei Viertel der in privaten Haushalten benötigten Energie diene dem Zweck, eine behagliche Raumtemperatur zu erreichen. Mittlerweile gehörten die privaten Haushalte mit zu den größten CO₂-Emittenten in Dortmund. Mit den „Kommunalen Strategien für den Klimaschutz“ habe der Rat der Stadt beschlossen, dass in allen Stadterneuerungsgebieten die energetische Altbausanierung und die Stromsparberatung in den Haushalten Schwerpunktthemen der Beratungstätigkeit werden. Zudem wurde im Rat der Stadt Dortmund beschlossen, die energetische Altbausanierung zu forcieren. Durch die geplante Änderung sieht die Stadt Dortmund sich in dieser Zielsetzung unterstützt. Die Neuregelung wird vor diesem Hintergrund uneingeschränkt begrüßt.

Hinweise zur Verständlichkeit

Nach Auffassung der Planspielstadt **Bremerhaven** ist die Begriffsabgrenzung zwischen Klimaschutz und Klimaanpassung unklar. Damit würden die Anforderungen des Gesetzgebers an eine klimaverträgliche Stadtentwicklung verwischt. Die Begründung helfe nicht, diese „Unschärfen“ in der Begriffsabgrenzung aufzulösen. Für den Anwender bleibe es zweifelhaft, wie er nach Gesetzeslage einen städtebaulichen Sanierungsbedarf mit dem Erfordernis der Klimaanpassung in Übereinstimmung bringen solle. Der Änderungsvorschlag nenne als Grund für einen Sanierungsbedarf die Herstellung eines gesunden Arbeits- und Wohnumfeldes in einem Zuge mit Klimaschutz und Klimaanpassung. Dadurch werde im Sinne von ungesunden Wohn- und Arbeitsverhältnissen ein Zusammenhang zwischen Klimaschutz und städtebaulichen Missständen hergestellt. Diesen Sinnzusammenhang gebe es nicht. Der Zusammenhang zwischen Gesundheit und Klimaanpassung sowie der gemeinsame Bezug auf städtebauliche Missstände sei dagegen zwanglos herstellbar. Beispiele hierfür seien die Bildung von urbanen Hitzeinseln, mangelhafte Entwässerung und ein unzureichender Hochwasserschutz. Fallbeispiele zur städtebaulichen Begegnung von Hitzestress seien bekannt aus den USA (weiße Fassaden zwingend vorgeschrieben) und Frankreich (infolge der Hitzewelle von 2003 baurechtliche Vorgaben, Hitzerräume in öffentlichen Gebäuden einzurichten).

Es wird seitens der Stadt **Bremerhaven** angeregt, deutlich zwischen den städtebaulichen Anforderungen an „Adaptation“ und „Mitigation“ zu unterscheiden. Dies könne z.B. in der Weise erfolgen, dass in § 136 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 BauGB die allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz sprachlich gleichwertig neben die „gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse“ oder „die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen auch unter Berücksichtigung der Belange der Klimaanpassung“ gestellt werden und auf diese Weise deutlich werde, dass Klimaschutz – anders als Klimaanpassung – nicht im Sachzusammenhang mit „gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse“ oder der „Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen“ steht.

11. Bekanntmachung der Durchführungssicherungssatzung nach § 171d BauGB

Geplante Neuregelung

§ 171d Abs. 1 BauGB soll folgender Satz angefügt werden:

„Auf die Satzung ist § 16 Absatz 2 entsprechend anzuwenden.“

Voten

Die geplante Bekanntmachungsregelung in § 171d BauGB wird allgemein als sinnvoll und unproblematisch erachtet.

Begründung

Von der Möglichkeit, in Stadtumbaugebieten nach § 171d BauGB eine Durchführungssicherungssatzung zu erlassen, hat keine der Planspielkommunen Gebrauch gemacht. Die Neuregelung hat aus Sicht der Stadt Leipzig nur formellen Charakter (Leipzig). Gleichwohl wird von allen beteiligten Kommunen die Notwendigkeit der Bekanntmachungsregelung erkannt. Dementsprechend wird die Regelung begrüßt.

Die Stadt **Landshut** regt ergänzend an, anstelle einer Verweisung auf § 16 BauGB die Bekanntmachungsregularien nach dem Vorbild des § 143 BauGB direkt in § 171d zu regeln.

12. Änderungen der Voraussetzungen für den Erlass eines Rückbaugeschäftes nach § 179 BauGB

Geplante Neuregelung

In § 179 Absatz 1 Satz 1 sollen im Satzteil vor Nummer 1 die Wörter „im Geltungsreich eines Bebauungsplans“ gestrichen werden.

Voten

Die Änderung der Voraussetzungen für den Erlass eines Rückbaugeschäftes nach § 179 BauGB wird grundsätzlich für sinnvoll und zweckmäßig erachtet.

Die Planspielkommunen halten die geplante Änderung allerdings für nicht ausreichend, da mit ihr das wichtigere Umsetzungshemmnis, das in der Kostentragungsregelung zu Lasten der Kommune besteht, nicht ausgeräumt werde. Sie regen eine entsprechende Erweiterung der geplanten Änderung an.

Begründung

Die Problematik verwahrloster Immobilien ist in den Planspielkommunen von unterschiedlicher Bedeutung.

Sie beschränkt sich z.B. in **Landshut** auf vereinzelte, vorrangig denkmalgeschützte Gebäude, die von ihren Eigentümern (bewusst) nicht instand gesetzt werden. Obwohl das geltende Landes-Denkmalchutzgesetz hier bereits Möglichkeiten zu entsprechenden Anordnungen bietet, wird das Instrument in der Praxis nicht angewendet (finanzielles Risiko der Kommune, mangelnder politischer Rückhalt). Auch in **Leipzig**, **Wittmund** und **Treuenbrietzen** werden „Schrottimmobilien“ als ein nicht zu vernachlässigendes oder als ein wichtiges Thema eingestuft. Bislang wurde vom Instrument des Rückbaugeschäftes allerdings in keiner Weise Gebrauch gemacht. Als sehr bedeutsam wird die Möglichkeit eines Rückbaugeschäftes für verwahrloste Immobilien zudem in **Bremerhaven** und **Dortmund** eingestuft, da sich hier die Probleme mit diesen Immobilien häufen. Keine Relevanz hat die geplante Änderung für die Gemeinde **Alling**.

Der geplante Verzicht auf das Erfordernis, dass ein Rückbaugeschäft sich aus einem Bebauungsplan ableiten muss, wird von den Planspielkommunen grundsätzlich als sinn-

volle Vereinfachung wahrgenommen. Er könne zu einer gewissen Beschleunigung der Verfahren führen und reduziere auch den administrativen Aufwand.

Die Planspielkommunen, die in ihrer Verwaltungspraxis konkret das Erfordernis zum Erlass von Rückbaugeboten sehen, stellen jedoch fest, dass allein der Verzicht auf das Erfordernis, einen Bebauungsplan aufzustellen, die bestehenden Umsetzungsprobleme nicht beseitige (**Bremerhaven, Dortmund, Treuenbrietzen, Wittmund**). Entscheidend sei insoweit die Frage, wie die Rückbaumaßnahmen finanziert werden können. Finanziell sei der Erlass des Rückbaugebotes für die Gemeinde abhängig von der Möglichkeit zur Refinanzierung der Kosten. Erforderlich seien deshalb eine gesetzliche Kostenträgerpflicht des Eigentümers und die Umsetzung des Abbruchs durch die Gemeinde in Form der Ersatzvornahme.

Die städtebauliche Problematik von „Schrottimmobilien“ spielt in der Planspielstadt **Bremerhaven** eine besonders große Rolle. Aufgrund einer wirtschaftlichen Strukturkrise habe die Stadt starke Einwohnerverluste hinnehmen müssen. Mehr als 5.000 Wohnungen im Stadtgebiet stehen leer; leerstehende Wohngebäude konzentrieren sich in innerstädtischen Altbauquartieren. Ohne Nutzung seien diese Gebäude dem baulichen Verfall preisgegeben. Unter dem Begriff „Schrottimmobilie“ seien Häuser zu verstehen, die bereits seit einigen Jahren leer stehen, inzwischen verwahrlost sind, technische Schäden aufweisen und deren Rentabilität nicht mehr gegeben sei, weil etwa die Mieteinnahmen nicht die Investitionskosten decken.

Besonders betroffen sei der Ortsteil Lehe-Goethestraße mit seinen knapp 7.400 Einwohnern: Etwa 30 Mehrfamilienhäuser wiesen hier aktuell den Zustand der verwahrlosten Immobilie auf. Trotz städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen bis in die 1990er-Jahre und Aktivitäten im Förderprogramm URBAN II sei die Investitionsbereitschaft der Eigentümer im Ortsteil weiterhin gering. Seit der Aufnahme in das Programm Stadtumbau West 2008 liege der Schwerpunkt hier auf räumlich konzentrierten Stadtumbau-Aktivitäten sowie auf der Mobilisierung von privaten Eigentümern.

Die derzeitige vorsorgende Betrachtungsweise Bremerhavens zur Bewertung als sogenannte Schrottimmobilie sei eine wirtschaftliche. Die Problematik entwickle sich sehr schleichend und lange äußerlich nicht sichtbar. Es gehe um Fälle, in denen sich der oder die Eigentümer sozusagen auf der Flucht vor dem Eigentum befinden, auch wenn dies „physisch“ an der Immobilie noch nicht sichtbar sei. Hintergrund dieser Problematik sei häufig, dass Kreditgeber nicht die wertlos gewordenen Grundschulden löschen; hinter jeder Immobilie verberge sich die unbegründete Fiktion von Vermögen. Diesbezüglich müsse sich die Stadt langwierig mit den Kreditgebern auseinandersetzen.

Derzeit erwiesen sich nur zwei Instrumente als hilfreich: das von der Stadt erlassene Vorkaufsortsgesetz (Vorkaufssatzung nach § 25 BauGB) und das ausgeübte Vorkaufsrecht. Auch diese beiden Instrumente seien in finanzieller Hinsicht auf das Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau West angewiesen. Die landesrechtlichen Rückbaugebote haben keine oder nur eine geringe Relevanz, da sie eine technische Irreparabilität voraussetzten und damit zu spät gegriffen. Das Rückbaugebot nach § 179 BauGB könne eine wichtige Ergänzung sein. Sein Einsatz scheitere bislang vor allem an dem Umstand, dass der Eigentümer die Maßnahme nur dulden, die Stadt aber die Kosten tragen müsse. Der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz dürfe nicht überbewertet bzw. einseitig ausgelegt werden. Schließlich gehe es bei der „Schrottimmobilien“-Problematik auch um das Eigentum der Nachbarn. Dessen Wert werde erheblich beeinträchtigt.

Beispiel: Beseitigung der verwahrlosten Immobilie Lutherstraße – Bremerhaven

Das viergeschossige, um 1900 errichtete Wohngebäude steht seit mehreren Jahren vollständig leer und ist durch Vandalismus- und Witterungsschäden stark gefährdet. Der Eigentümer zögert eine Entscheidung über die Zukunft des städtebaulich markanten Eckgebäudes seit Jahren hinaus.



Die Stadt Bremerhaven ist bereit, das Grundstück zum Verkehrswert zu kaufen und hat ein Vorkaufsrecht gemäß § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB beschlossen. Ein

Erwerb scheitert jedoch an den völlig unrealistischen Preisvorstellungen des Eigentümers. Es laufen mehrere bauordnungsrechtliche Verfahren gegen den Eigentümer zur Durchsetzung von Sicherungsmaßnahmen am Gebäude gegen herabfallende Teile. Das Grundstück befindet sich nicht in einem Bebauungsplanangebot.

Die Stadt hatte ursprünglich vor, den Eigentümer zu einer Sanierung des Gebäudes zu bewegen oder alternativ das Grundstück aufzukaufen, um es an einen sanierungswilligen Dritten weiter zu veräußern. Nach Einholung eines Sachverständigengutachtens hat man hiervon Abstand genommen, da das Gebäude mittlerweile zu sehr geschädigt ist. Der Sanierungsaufwand wäre so hoch, dass er sich bei in Bremerhaven erzielbaren Mieten nicht mehr rechnet. Als Alternative bleiben nur der Abriss des Gebäudes und ein nachfolgender Neubau zur Wiederherstellung der städtebaulichen Situation.

Ein Abbruch zu finanziellen Lasten des Eigentümers nach § 79 Bremische Landesbauordnung „Beseitigung von Anlagen, Nutzungsuntersagung“ kann derzeit noch nicht angeordnet werden, da ein bauordnungsrechtlich abbruchreifer Zustand noch nicht erreicht und die Statik des Gebäudes bis auf „kleinere Teile“ noch intakt ist. Schätzungen schwanken zwischen 5 und 25 Jahren.

Da es einen großen öffentlichen Druck gibt, das markante stadtbekannte Eckgebäude einer Lösung zuzuführen, erwägt die Stadtverwaltung nun den Erlass eines Abbruchgebots gemäß § 179 Abs. 1, Nr. 2 BauGB. Nach geltendem Recht setzt der Erlass eines Rückbaugesbotes nach § 179 BauGB einen Bebauungsplan voraus. Ohne diesen Hintergrund wäre allerdings kein Bebauungsplan erforderlich, da die städtebauliche Situation in dem Altbauquartier keiner Veränderung bedarf. Der geplante Verzicht auf einen Bebauungsplan als Voraussetzung für den Erlass eines Rückbaugesbotes entlastet die Gemeinde hinsichtlich Arbeits- und Zeitaufwand.

Gleichwohl wäre ein Abbruch aus finanziellen und politischen Erwägungen auch nach neuem Recht nicht zur Anwendung gekommen. Da der Eigentümer den Abbruch nur zu dulden hat, müsste die Stadt den Abbruch auf eigene Kosten durchführen. Der Eigentümer erfährt einen Vermögenszuwachs, da durch den von der Gemeinde finanzierten Abriss der Wert des Grundstücks erheblich steigt. Eine Übernahme der Abbruchkosten durch die Stadt ist vor diesem Hintergrund nicht „mehrheitsfähig“, zumal der Eigentümer in Bremerhaven über umfangreichen Immobilienbesitz verfügt (überwiegend voll vermietete Wohnhäuser).

Das Haupthindernis für eine Anwendung des § 179 BauGB – die Kostenpflichtigkeit der Gemeinde unabhängig von der Zahlungsfähigkeit des Eigentümers – wird durch die Novelle nicht beseitigt.

Die Planspielstadt Bremerhaven ist auch der Frage nachgegangen, welche Folgen verwahrloste Immobilien („Schrottimmobilien“) auf die unmittelbare Nachbarschaft haben und wie sich diese Objekte auf die Mieten oder die Verkaufsmöglichkeiten benachbarter Immobilien auswirken. Zur Klärung dieser Fragen hat das Stadtplanungsamt gemeinsam mit einigen ehrenamtlichen Gutachtern des Gutachterausschusses für Grundstückswerte in Bremerhaven exemplarisch Objekte ausgewählt und sich diese beispielhaft angesehen. Als Fazit dieser Exkursion hat die Stadt Folgendes festgehalten:

„(1) Der Wertverlust von intakten Wohnimmobilien, die sich in unmittelbarer Nachbarschaft zu Schrottimmobilen befinden, kann im Extremfall bis zu 100% betragen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die verwahrloste Immobilie eine hohe Störfunktion erzeugt (z.B. Tauben- und Rattenbefall, Keller unter Wasser, Schäden im Dachbereich mit Feuchtigkeitseinwirkung auf Nachbargebäude, Vandalismus, Kriminalität etc.). Im Umkehrschluss kann eine „ruhige“ Schrottimmobilie (Fenster und Türen gesichert, keine Öffnungen oder Schäden im Dachbereich, trockener Keller etc.) den Wertverfall gegen Null gehen lassen.

(2) Von einer negativen Wertbeeinflussung sind in Wohnungseigentum aufgeteilte Nachbargebäude überdurchschnittlich stark betroffen.

(3) In Straßen mit einer Häufung von Schrottimmobilen können städtische Aktivitäten zu einer Stabilisierung von Verkehrswerten führen (z.B. Durchführung von Leuchtturmprojekten als Neubau oder Modernisierung).

(4) Befindet sich eine Schrottimmobilie als Einzelobjekt inmitten eines intakten Bestandes, so kann der Wertverlust in der unmittelbaren Nachbarschaft auf 10% bis 20% eingeschätzt werden.

(5) In Quartieren mit einer Häufung von Schrottimmobilen bestimmt sich der Verkaufspreis stärker aus der Sanierungsfähigkeit des Gebäudes als aus der negativen Nachbarschaft. Ist das Gebäude von den Grundrissen und von der Bausubstanz für die Herstellung moderner Wohnverhältnisse geeignet, ist das Sechs- bis Achtfache der Jahresrohmiete erzielbar, ansonsten tendiert der Verkehrswert gegen Null.“

Schließlich ist die Planspielstadt **Bremerhaven** auch der Auffassung, dass die derzeitige Regelung, welche die Finanzierung des Rückbaus von verwahrlosten Immobilien bei Ausübung des Rückbaugesuches nach § 179 der Gemeinde überlässt, falsche Anreize setzt. Der Eigentümer habe bei entsprechenden Grundkonstellationen kein Interesse, selbst in den Erhalt der Immobilie zu investieren. Dies wäre anders, wenn er befürchten müsste, dass ihn bei Ausübung des Rückbaugesuches die Kosten des Rückbaus treffen würden. Eine Novellierung von § 179 BauGB, die dem Eigentümer die Kosten eines Abrisses auferlege, würde Erhaltung und Modernisierung insbesondere bei von Verwahrlosung bedrohten Immobilien zur wirtschaftlicheren Alternative machen. Die Planspielstadt macht dies an einem Beispiel deutlich.

Beispiel: Eupener Straße – Bremerhaven

Bei einem von der Stadt durchgeführten Rückbau einer von ihr aufgrund einer Vorkaufssatzung erworbenen verwahrlosten Immobilie stellte das Abbruchunternehmen starke Rostschäden an den Stahlträgern des Nachbargebäudes (Eupener Straße 11) fest. Nach Begutachtung sieht das mit der Bauleitung beauftragte Ingenieurbüro das Gebäude „wenigstens als standsicherheitsgefährdet“ an. Noch am selben Abend verfügte die Polizei eine Zwangsräumung des Gebäudes, das Kappen der Versorgungsleitungen und die Sperrung der Straße. Die Mieter wurden über das Pfingstwochenende auf Kosten der Stadt in Hotels untergebracht. Das Bauordnungsamt verbot sodann die Nutzung des Gebäudes bis zur erfolgten Durchführung aller notwendigen Maßnahmen. Die Baustelle wurde vorerst stillgelegt.



Nach gutachterlicher Feststellung der massiven Schäden an dem Gebäude musste sich die Eigentümerversammlung (sieben Parteien, davon fünf nicht ortsansässige Vermieter) zwischen Sanierung oder Abriss entscheiden. Für beides präsentierten ihnen das Stadtplanungsamt und das Ingenieurbüro Kostenschätzungen: Der Abriss des Gebäudes wurde mit rund 120.000 Euro beziffert. Der Wert des bereinigten Grundstücks würde etwa 13.000 Euro betragen – ein Wert, der unter derzeitigen Marktbedingungen aber kaum realisierbar wäre. Die Sanierung entsprechend den Vorgaben des Bauordnungsamtes wurde auf einen Kostenrahmen von 83.000 bis etwa 115.000 Euro geschätzt.

Im Ergebnis haben die erheblichen Kosten des Abrisses den Ausschlag dafür gegeben, dass die Eigentümer sich für eine Sanierung des Gebäudes entschieden. Dies zeigt: Der Umstand, dass die Eigentümer Abrisskosten treffen können, wird deren Bereitschaft steigern, rechtzeitig in den Erhalt einer gefährdeten Immobilie zu investieren. Einer der Eigentümer machte gegenüber der Stadt deutlich, dass der Ortsteil Goethestraße nach wie vor ein schwieriger Standort für die Vermietung sei. Für die Immobilie sei der Abriss der benachbarten Schrottimmoblie aber auf jeden Fall ein großer Gewinn. Darum schätze die Eigentümergemeinschaft auch die Wiedervermietbarkeit der Wohnungen günstiger ein als vorher. Damit verbunden sei die Hoffnung, dass sich die hohen Investitionen auch noch in dieser Vermieter-Generation rechnen.

Auch die Planspielstadt **Dortmund** hält eine Änderung der Regelung zur Kostenlast bei der Anordnung eines Rückbaugesbotes für geboten und verdeutlicht dies an einem Beispiel. Zumindest müsse eine Förderung der gesamten Abbruchkosten aus Städtebaumitteln auch außerhalb abgegrenzter Fördergebiete ermöglicht werden.

Beispiel: Dortmund – Nordstadt

In einem Gebiet nach § 34 BauGB – Gebietstyp „Allgemeines Wohngebiet“ – befindet sich die Ruine eines Wohnhauses. Der Vorgarten des Gebäudes wird regelmäßig zur illegalen Müllablagerung genutzt. Die Ruine selbst ist gesichert, von ihrem Zustand geht keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung aus. Das Gebäude ist zu mehr als 50% zerstört, eine Modernisierung oder Instandsetzung ist wirtschaftlich nicht zumutbar. Die Ruine stört das städtebauliche Erscheinungsbild des Straßenzuges erheblich. Der Gebietstyp ist nach Art und Maß der baulichen Nutzung eindeutig bestimmt, eine davon abweichende Gebietsentwicklung ist von der Gemeinde nicht vorgesehen. Ein Bebauungsplan wurde bisher als nicht erforderlich angesehen.

Das Grundstück ist dinglich über den reinen Grundstückswert hinaus belastet. Der Eigentümer lehnt daher die Beseitigung des Gebäudes und/oder den Verkauf der Immobilie an einen Investor ab. Zu einem Wiederaufbau ist er wirtschaftlich nicht in der Lage.

Der Zustand des Gebäudes und die ständig wiederkehrenden „wildem“ Müllkippen führen die Nachbareigentümer zu der Überzeugung, eigene Instandsetzungs- und Modernisierungsinvestitionen lohnten sich nicht, und leiten damit eine Tendenz zur Verwahrlosung des gesamten Straßenzuges ein. Um dieser Tendenz entgegenzuwirken, beabsichtigt die Gemeinde den Abbruch des Gebäudes und – falls auch danach ein Wiederaufbau nicht durchsetzbar erscheint – in einem zweiten Schritt eine Zwischeneingrünung des Grundstückes.

Vorgesehen ist im ersten Schritt der Erlass eines Rückbaugesbotes für das ausgebrannte Wohngebäude. Dazu ist nach geltendem Recht das Aufstellen eines Bebauungsplanes erforderlich. Der dafür erforderliche Ressourceneinsatz belastet die Gemeinde weit stärker als die Umsetzung des Abbruchs. Andere Verfahren müssen zurückgestellt werden. Der Zeitbedarf für die politische Diskussion um Prioritätensetzung und das Aufstellungsverfahren für einen Bebauungsplan sowie die damit verbundene zeitliche Verzögerung bergen die Gefahr, dass der Verwahrlosungsprozess des Straßenzuges weiter voranschreitet und bei Umsetzung des Abbruchgebotes bereits neue Probleme entstanden sind. Die Dauer des Zeitverzuges bis zur Umsetzung des Abbruchgebotes kann sich noch erheblich ausdehnen, falls der neue Bebauungsplan angefochten wird. Nach neuem Recht wäre ein Bebauungsplan nicht mehr erforderlich. Nach Erörterung der Maßnahme mit dem Eigentümer könnte – bei negativem Ergebnis der Erörterung – das Abbruchgebot unmittelbar erlassen werden.



Finanziell ist der Erlass des Rückbaugesbotes für die Gemeinde abhängig von der Möglichkeit zur Refinanzierung der Kosten. Erforderlich wäre eine gesetzliche Kostenträgerpflicht des Eigentümers und die Umsetzung des Abbruchs durch die Gemeinde in Form der Ersatzvornahme. Zumindest müsste eine Förderung der gesamten Abbruchkosten aus Städtebaumitteln ermöglicht werden.

Die Notwendigkeit der Aufstellung eines Bebauungsplans stellt auch nach Einschätzung der Planspielstadt **Treuenbrietzen** bisher ein relevantes Hindernis für die Ausübung des Rückbaugesbotes dar. Das Instrument sei nicht in Erwägung gezogen worden, weil dem die Kosten entgegenstanden. Die Neuregelung entlaste die Gemeinde hinsichtlich der Notwendigkeit, einen Bebauungsplan aufzustellen. Es bleibe allerdings dabei, dass die Kosten der Beseitigung von der Gemeinde zu tragen wären, wozu die Stadt wegen des zu beachtenden Haushaltskonsolidierungsprogramms nicht in der Lage wäre.

Beispiel: Grünstraße 11 – Treuenbrietzen

Das verwahrloste Gebäude liegt in einem Gebiet ohne Bebauungsplan und im Sanierungs- und Erhaltungsgebiet der historischen Altstadt von Treuenbrietzen. Die Lage ist dementsprechend von erheblicher städtebaulicher Bedeutung. Die der Straße zugewandte Seite des Hauses wird von der Stadt aufwendig gesichert, da der Eigentümer nicht auffindbar und in der Lage war, seinen Verpflichtungen (nun bereits über 20 Jahre lang) nachzukommen. Der Eigentümer ist – u.a. auch aus wirtschaftlichen Gründen – nicht bereit oder in der Lage, sein Gebäude zu sichern oder zu erneuern, zudem liegen auf dem Gebäude noch erhebliche Grundschuldbelastungen. Der Zerfallsprozess des Hauses insgesamt ist soweit fortgeschritten, dass dessen Erhalt in der geschlossenen Baureihe unmöglich erscheint.



Abhilfe gegen die negativen Ausstrahlungseffekte solcher Gebäude kann i.d.R. nur noch durch deren Beseitigung geschaffen werden. Bislang lief die Androhung von Rückbaugeboten regelmäßig ins Leere, da die Umsetzung über einen Bebauungsplan als unwirksames Mittel eingestuft wurde. Ein Einspringen der Gemeinde in die drohende Investition ist undenkbar und kommunalaufsichtlich nicht genehmigungsfähig, da Treuenbrietzen einem Konsolidierungsprogramm bis 2050 wegen Haushaltsnotlage unterliegt. Abgeschnitten vom „Speckgürtel“ um Berlin steht zur Finanzierung oft einzig das Instrument der Städtebauförderung zur Verfügung. Ein Abbruch von Gebäuden ist daraus jedoch nicht förderfähig. Mit der geplanten Neuregelung kann eine Beräumung der Schrottimmobiliie ohne Bebauungsplan weniger aufwendig umgesetzt werden. Allerdings stellt sich die Übernahme der Beseitigungskosten als Hemmnis dar.

Auch die Planspielstadt **Wittmund** gibt an, dass es immer wieder derartige Fälle verwahrloster Immobilien gebe. So seien am Marktplatz in städtebaulich bedeutsamer La-

ge zwei größere Gebäude mittlerweile abgetragen. Diese hätten bereits seit fast einen Jahrzehnt leer gestanden, da nicht mehr investiert worden sei. Da die Gebäude einsturzgefährdet gewesen seien, habe man benachbarte Grundstücke oder Gehwege teilweise absperren müssen. Häufig seien die Gebäude nicht mehr vermietbar und dann irgendwann abgängig. Das Interesse der Eigentümer beschränke sich auf die gewinnbringende Veräußerung. Auch ein im Privatbesitz stehendes altes Schulgebäude in der Innenstadt verfallende seit nahezu drei Jahrzehnten und müsse abgerissen werden. Ferner stehe ein ehemaliges Bahnhofsgebäude seit mehreren Jahren leer. Der Privateigentümer habe allerdings kürzlich eine neue Dacheindeckung vorgenommen.



Ein besonderes Problem seien in **Wittmund** auch leerstehende und zerfallende landwirtschaftliche Hofstellen. Auch für diese Fälle könnte ein Rückbaugesuch nach § 179 BauGB zumindest als Handlungsoption und Argument in der Abstimmung mit den Eigentümern hilfreich sein. In der Landwirtschaft sei durch den Strukturwandel eine zunehmende Aufgabe von Hofgebäuden erkennbar. Soweit kein Hofnachfolger zu finden sei, würden die Ertragsflächen verpachtet. Die Gebäude der ehemaligen Hofstelle stünden leer und verfielen zunehmend. Aus ländlicher Sicht sei es sinnvoll, die Anwendung des Rückbaugesuches nach § 179 BauGB auch auf den Bereich des § 35 BauGB auszudehnen.

Bislang sei in **Wittmund** kein Rückbaugesuch ausgesprochen worden. Auch sei die Möglichkeit eines solchen Gebotes als Argument „nur zögerlich“ genutzt worden. Dass die Stadt Kosten für etwaige Maßnahmen übernehme, sei zumindest bislang unrealistisch. Aus diesem Grund sei es sinnvoll, die Kosten eines Rückbaus nach § 179 BauGB dem Eigentümer aufzuerlegen.

IV. Regelungen zum Außenbereich

1. Zulässigkeit von Betrieben zur Intensivtierhaltung im Außenbereich

Geplante Neuregelung

§ 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB soll wie folgt ergänzt werden (Ergänzung ist unterstrichen):

„4. wegen seiner besonderen Anforderungen an die Umgebung, wegen seiner nachteiligen Wirkung auf die Umgebung oder wegen seiner besonderen Zweckbestimmung nur im Außenbereich ausgeführt werden soll, es sei denn, es handelt sich um die Errichtung, Änderung oder Erweiterung einer baulichen Anlage zur Tierhaltung, die nicht dem Anwendungsbereich der Nummer 1 unterfällt und einer Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach Anlage 1 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegt, wobei bei kumulierenden Vorhaben für die Annahme eines engen Zusammenhangs diejenigen Tierhaltungsanlagen zu berücksichtigen sind, die auf demselben Betriebs- oder Baugelände liegen und mit gemeinsamen betrieblichen oder baulichen Einrichtungen verbunden sind,“

Voten

Grundsätzlich wird die geplante Neuregelung in § 35 Abs. 1 Nr. 4 zur privilegierten Zulässigkeit gewerblicher Tierhaltungsanlagen übereinstimmend begrüßt.

Die Unterscheidung zwischen UVP-pflichtigen und nicht UVP-pflichtigen Anlagen zur Feststellung der Privilegierung wird von den Planspielkommunen **Landshut** und **Treuenbrietzen** als praktikabel und sinnvoll erachtet. Die Planspielkommune **Alling** stellt als Alternative hierzu eine Abgrenzung unter Bezugnahme auf die 4. Bundes-Immissionsschutzverordnung (BImSchV) zur Diskussion.

Begründung

Entsprechend ihrer Lage und der vergleichsweise geringen Bedeutung der Landwirtschaft gibt es in den Städten **Bremerhaven**, **Dortmund**, **Landshut** und **Leipzig** keine Erfahrungen mit Betrieben der Intensivtierhaltung. Auch in den anderen Planspielkommunen spielt die Intensivtierhaltung aufgrund der örtlich bzw. regional spezifischen Struktur der Landwirtschaft bislang keine relevante Rolle. Eine Ausnahme bildet mit Einschränkung allenfalls die Stadt **Wittmund**. Intensivtierhaltung ist aber auch hier kein wirtschaftlicher Schwerpunkt. Es finden sich in der Stadt lediglich Intensivtierhaltungsbetriebe, die überwiegend auf eigener Futtergrundlage wirtschaften und deshalb bereits nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB unabhängig von Größe und UVP-Pflichtigkeit weiter privilegiert sind.

Generell wird die Zielrichtung der Regelung von allen Planspielkommunen geteilt. Übereinstimmend sind die Planspielkommunen der Auffassung, dass der Außenbereich nicht ohne qualifizierte planerische Befassung gewerblichen Nutzungen zugeführt werden sollte. Dies gelte insbesondere auch für Anlagen zur Intensivtierhaltung, die aufgrund ihrer Größe erhebliche räumliche Auswirkungen haben können.

Nach Auffassung der Planspielstadt **Wittmund** ist die Regelung als ein erster Schritt positiv zu bewerten. Die Steuerung dieser – aber nur dieser – Art von Anlagen wäre generell von der Gemeinde vorzunehmen. Es seien allerdings keine städtebaulichen Gründe erkennbar, warum UVP-pflichtige Intensivtierhaltungsanlagen – soweit sie überwiegend auf eigener Futtergrundlage basieren (§ 201 BauGB) – nicht dem Planungsvorbehalt der Gemeinde unterstellt werden sollen. Die von „landwirtschaftlichen“ Tierhaltungsbetrieben ausgehenden Probleme seien durchaus identisch mit denen von gewerblichen. Erstere könnten auch die Größenordnung gewerblicher Betriebe erreichen, vorausgesetzt, die Futtermittelgrundlage und weitere Rahmenbedingungen seien gegeben. Es dürfe dabei nicht unterschätzt werden, dass es immer wieder auch Anträge mehrerer Landwirte (Betreiber) in räumlichen Zusammenhängen gebe, bei denen die Tendenz eher zu großen Betriebseinheiten nach § 35 Abs. 1 BauGB führe.

In Bezug auf die Abgrenzung zwischen privilegierten und nicht privilegierten Anlagen zur Tierhaltung nach Maßgabe der UVP-Pflichtigkeit hält die Planspielstadt **Wittmund** diese nur bei Vorhaben für eindeutig, die nach Spalte 1 der Anlage 1 zum UVP-Gesetz generell UVP-pflichtig sind. Soweit eine allgemeine oder standortbezogene Vorprüfung durchzuführen sei, liege die Prüfung und Entscheidung bei den Genehmigungsbehörden. Für die Ausübung des bei den Prüfungen und Entscheidungen anzuwendenden „sachlichen Ermessens“ gebe es einen Leitfaden. Dennoch dürfte sich nach Auffassung von Wittmund eine gewisse „Bandbreite“ von Entscheidungen ergeben.. Die Planspielstadt hält darüber hinaus eine Einbeziehung der Gemeinden in das Vorprüfungsverfahren für wünschenswert.

Die Unterscheidung zwischen UVP-pflichtigen und nicht UVP-pflichtigen Anlagen zur Feststellung der Privilegierung wird auch von den Planspielkommunen **Landshut** und **Treuenbrietzen** als praktikabel und sinnvoll erachtet. Es handele sich um einen im Genehmigungsverfahren eingespielten Prüfvorgang der zuständigen Fachbehörde. Insofern konnten die Städte auf die Erfahrungen mit anderen UVP-pflichtigen Vorhaben zurückgreifen.

Auch aus Sicht der Planspielkommune **Alling** ist die Regelung sinnvoll, da ein Planerfordernis für größere Anlagen der Intensivtierhaltung den Einfluss der Gemeinde auf deren Standortwahl erhöhe und das Wesen solcher Anlagen als industrielle Nutzung unterstreiche. Gleichwohl führe die Regelung – auch wenn sie nur für größere Anlagen gelte – bei Landwirten und Gemeinde zu einer gewissen Verunsicherung, weil die Abgrenzung zwischen privilegierten und nicht privilegierten Vorhaben der Tierzucht schwierig sei. Da es in Alling keine UVP-pflichtige Anlage der Tierhaltung gibt und auch im Landkreis Fürstentum Bad Drenke keine aktuellen Fallbeispiele für vorprüfungspflichtige Tierhaltungsanlagen vorzufinden sind, wurde der Prüfung im Planspiel das fiktive Beispiel eines Genehmigungsverfahrens für eine Anlage mit 1.500 Mastschweinen zugrunde gelegt.

Beispiel: Anlage mit 1.500 Mastschweinen (fiktiv) – Alling

Nach § 3c UVPG i. V. m. Nummer 7.7.3 der Anlage 1 zum UVPG sind Anlagen mit 1.500 bis weniger als 2.000 Schweinemastplätzen einer standortbezogenen Vorprüfung des Einzelfalls nach § 3c Satz 1 UVPG zu unterziehen. Der Antragsteller wendet sich mit seinem standortspezifischen Vorhaben an die Immissionsschutzbehörde und lässt anhand der Antragsunterlagen prüfen, ob aufgrund der besonderen örtlichen Gegebenheiten erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Kommt die Vorprüfung zu dem Ergebnis, dass eine UVP erforderlich ist, wäre ein Bauleitplanverfahren notwendig. Der Antragsteller

müsste sich dann an die Gemeinde wenden, um die Möglichkeiten hierfür zu klären und ggf. einen Antrag auf Einleitung eines Verfahrens für einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan einreichen. Kommt die Vorprüfung zu dem Ergebnis, dass keine UVP erforderlich ist, ist das Vorhaben auch ohne Bauleitplanverfahren an dem Standort zulässig, sofern die weiteren Voraussetzungen für eine Genehmigung vorliegen.

Da die Entscheidung über die Privilegierung erst nach Durchführung einer allgemeinen Vorprüfung (§ 3c Satz 1 UVPG) oder einer standortbezogenen Vorprüfung (§ 3c Satz 2 UVPG) getroffen werden kann, befürchtet die Planspielgemeinde Alling einen erhöhten Abstimmungsbedarf zwischen Genehmigungsbehörde und Gemeinde. Aus diesem Grund wird angeregt, die Entprivilegierung an die Erforderlichkeit für die Durchführung eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens nach § 2 Abs. 1 der 4. BImSchV zu knüpfen.

Zur geplanten Regelung, dass bei kumulierenden Vorhaben für die Annahme eines engen Zusammenhangs diejenigen Tierhaltungsanlagen zu berücksichtigen sind, die auf demselben Betriebs- oder Baugelände liegen und mit gemeinsamen betrieblichen oder baulichen Einrichtungen verbunden sind, nimmt nur die Planspielstadt **Wittmund** Stellung: Eine Beschränkung auf dasselbe Betriebs- oder Baugelände sei praktisch nicht sinnvoll. Vorhaben in unmittelbarer Nachbarschaft zueinander könnten danach unter Umständen als nicht kumulativ zu werten sein. Die Kumulation müsse sich auf Vorhaben in einem Einwirkungsbereich beziehen, so wie auch bei Immissionsgutachten verfahren werde. Es stelle sich die Frage, ob die Kumulation bei größeren Immissionsradien ausgeblendet werden solle. Die kumulative Wirkung gehe praktisch weit über die Betriebsflächen bzw. das Baugelände hinaus. Es bestehe mit der vorgeschlagenen Regelung das Risiko, dass mehrere Anträge kurz unterhalb der UVP-Pflicht gestellt würden. In der Diskussion wurde deutlich, dass die im Regierungsentwurf für die Kumulationsregelung gewählte Formulierung sich nicht von dem geltenden Recht im UVPG unterscheidet.

Die Auswirkungen der Neuregelung auf bestehende Flächennutzungspläne mit Darstellungen zur Ansiedlungssteuerung konnten von den Planspielkommunen nicht geprüft werden. Keine der Planspielkommunen verfügt über einen Flächennutzungsplan mit entsprechenden Standortfestlegungen für Intensivtierhaltungsbetriebe. Nach Einschätzung der Gemeinde **Alling** könnte die Neuregelung dazu führen, dass bestehende Flächennutzungspläne für diejenigen Vorhaben der Tierhaltung geändert werden müssen, die einer UVP-Pflicht unterliegen. Die dafür vorgesehene Übergangsregelung in § 245 Abs. 3 BauGB wird für diese Fälle als ausreichend angesehen.

Die Planspielstadt **Wittmund** weist in Bezug auf die Begriffswahl darauf hin, dass im UVPG der Begriff „Intensivhaltung und -aufzucht von (jeweilige Tierart)“ verwendet wird. „Tierhaltungen“ sei ein hiervon abweichender Begriff.

2. Maßvolle Erweiterung des Begünstigungstatbestandes § 35 Abs. 4 Satz 2 BauGB

Geplante Neuregelung

Nach Satz 1 des § 35 Absatz 4 BauGB soll folgender Satz 2 eingefügt werden:

„In begründeten Einzelfällen gilt die Rechtsfolge des Satzes 1 auch für die Neuerrichtung eines Gebäudes im Sinne des Absatzes 1 Nummer 1, dem eine andere Nutzung zugewiesen werden soll, wenn das ursprüngliche Gebäude vom äußeren Erscheinungsbild auch zur Wahrung der Kulturlandschaft erhaltenswert ist, keine stärkere Belastung des Außenbereichs zu erwarten ist als in Fällen des Satzes 1 und die Neuerrichtung auch mit nachbarlichen Interessen vereinbar ist; Satz 1 Nummer 1 Buchstabe b bis g gilt entsprechend.“

Voten

Die Regelung zur Ermöglichung von Ersatzneubauten in begründeten Einzelfällen nach § 35 Abs. 4 BauGB wird mit einer Ausnahme von allen Planspielkommunen abgelehnt, da sie dem Bestreben nach vorrangiger Innenentwicklung zuwiderlaufe und dem Abriss anstelle der Erhaltung baukulturell wertvoller Gebäude eher Vorschub leisten würde.

Die Planspielkommune **Landshut** begrüßt die geplante Neuregelung demgegenüber.

Begründung

Anders als die anderen Planspielkommunen spricht sich die Stadt **Landshut** für die geplante Neuregelung aus: Sie eröffne die Möglichkeit, durch ein vereinfachtes Verfahren für die Neuerrichtung maroder Gebäude unschöne Erscheinungsbilder in der Landschaft durch eine der Hofstellenstruktur (Dreiseit-, Vierendeilhof) entsprechende Neubebauung zu ersetzen. Gerade die energetischen Anforderungen an heutige Gebäude erforderten bei älterer Substanz Eingriffe, die nahezu einem Neubau gleichkämen. Bei einer fachgerechten Sanierung bliebe oftmals wenig von der ursprünglichen Substanz erhalten. Teilweise sei der Austausch von alter Bausubstanz (Vollziegel gegen Wärmedämmziegel statt Aufbringung eines Wärmedämmverbundsystems auf das alte Mauerwerk) für die Wirkung des Gebäudes zuträglicher als energetische Sanierungsmaßnahmen an der aus baurechtlichen Gründen zu erhaltenden Substanz.

In den letzten fünf Jahren sei im Stadtgebiet **Landshut** keine Genehmigung basierend auf § 35 Abs. 4 BauGB erteilt worden. Die Prüfung infrage kommender anhängiger Außenbereichsfälle habe ergeben, dass potenzielle Fälle, welche zu einer unerwünschten Nutzung des Außenbereichs führen könnten, auch nach der geplanten Neuregelung wegen der zu beachtenden Voraussetzungen nicht genehmigungsfähig wären.

Beispiel: Hofstelle Tal-Josaphat-Weg – Landshut

Im Gebiet der Stadt Landshut befindet sich eine auffällige Hofstelle im Bereich einer im Flächennutzungsplan als „geplantes Landschaftsschutzgebiet“ gekennzeichneten Fläche. Diese nicht mehr bewirtschaftete Hofstelle war Gegenstand einer Anfrage auf Ersatzbebauung, da sie aufgrund der schlechten Bausubstanz nicht mehr bzw. nur mit großem Aufwand saniert werden konnte.



Nachdem das Gebäude mit umgebenden Wiesen als prägendes Element der Kulturlandschaft betrachtet werden kann – obwohl es zurzeit noch nicht als Einzeldenkmal gewertet wird – wäre eine Neuerrichtung durchaus denkbar. Gleichwohl wäre ein Ersatzbau auch auf der Grundlage der geplanten Neuordnung nicht genehmigungsfähig. Die auch danach entsprechend geltenden An-

forderungen des § 35 Abs. 4 Nr. 1 BauGB, hier die Buchstaben c und e der Regelung, wären nicht erfüllt.

Neben den angeführten Vorteilen verweist die Stadt **Landshut** auch auf die damit einhergehende nicht auszuschließende Beeinträchtigung einer am Vorrang der Innenentwicklung ausgerichteten Siedlungsentwicklung. Insbesondere in den noch von Siedlungsdruck geprägten Gegenden könne die Regelung auch zu einer Intensivierung der Nutzung von Außenbereichsanwesen zu Wohn- und Gewerbebezwecken führen, die letztlich den Vorrang der Innenentwicklung infrage stellt. Es bestehe die Gefahr eines verstärkten Ausbaus von ehemals landwirtschaftlichen Gebäuden zu Apartments für studentisches Wohnen bzw. für temporäres Wohnen der in der Flughafenregion München Beschäftigten oder zu gewerblichen Nutzungen (Kfz-Werkstätten o.Ä.), die dem Außenbereich nicht zuträglich seien. Zudem wird darauf hingewiesen, dass die für eine entsprechende Nutzungsintensivierung erforderliche Infrastruktur häufig nicht vorhanden sei oder die vorhandene Infrastruktur nicht ausreiche (Nahverkehr, soziale Anbindung etc.).

Die ablehnende Haltung der anderen Planspielkommunen begründet sich zum Teil mit grundsätzlichen Erwägungen. Jede zusätzliche Erweiterung der Nutzungsmöglichkeit im Außenbereich wird kritisch gesehen, da sie den Bemühungen um eine vorrangige Innenentwicklung entgegen laufe (**Bremerhaven**). Zum Teil wird auf die erhöhten Anforderungen an die Erschließung und den damit einhergehenden Aufwand für die Kommune hingewiesen (**Leipzig**). Eine Bedeutung für den Erhalt von baukulturellen wichtigen Gebäuden im Außenbereich werde mit dieser Regelung nicht erreicht (**Leipzig**). Auch bestehe kein Bedarf für die geplante Erweiterung des Zulässigkeitsrahmens, da man die in Betracht kommenden Fälle auch mit den bestehenden Instrumenten in den Griff bekommen könne (**Alling, Wittmund**).

So weist die Planspielkommune **Alling** darauf hin, dass es bislang keine Fälle gegeben habe, in denen die Regelung hätte genutzt werden können. Für den gesamten Landkreis könne davon ausgegangen werden, dass mit den bisher verfügbaren Instrumentarien des § 35 Abs. 4 BauGB die erhaltenswerten Gebäude im Außenbereich erfolgreich erhalten und umgenutzt werden können. Beispiele, bei denen bestehende, die Kulturlandschaft prägende Gebäude hätten sinnvollerweise anstelle einer Sanierung durch Gebäude ähnlicher Gestalt ersetzt werden sollen, seien selten. In der Regel sei im Landkreis die u.U. kostenaufwendigere Sanierung und Umnutzung/Umbau bestehender Bausubstanz (z.B. große für Oberbayern typische Einfirsthöfe) wegen der bestehenden Nachfrage nach Wohnraum und gewerblichen Nutzungen wirtschaftlich (vgl. Beispiele). Landkreise wie Oberbayern wiesen historisch bedingt eine große Anzahl von Höfen im Außenbereich auf. Folge der neuen Regelung könne sein, dass Bauherren eher die Alternative des Abbruchs wählten, was zum Verlust von erhaltenswerter Bausubstanz führen würde.

Die Planspielkommune **Alling** nimmt zudem Bezug auf die Erläuterung zum Regierungsentwurf. Darin sei aufgeführt, dass die Regelung auf die Neuerrichtung von Gebäuden mit (technisch) maroder Bausubstanz abstelle. In dem neu einzufügenden Satz 2 sei hiervon jedoch keine Rede mehr. Dies würde bedeuten, dass auch Gebäude ersetzt werden dürften, die technisch noch in Ordnung, also sanierungsfähig seien. Auch für erhaltenswerte Gebäude würden die Voraussetzungen für einen Abbruch und Neubau also deutlich vereinfacht. Dies sei unverständlich und berge gerade in Oberbayern die Gefahr, dass auch wirtschaftlich erhaltensfähige, die Kulturlandschaft prägende Gebäude nur deshalb ersetzt würden, weil dies wirtschaftlicher als eine Sanierung sei

(ähnlich auch **Wittmund**). Es sei deshalb mit einem erhöhten Verlust erhaltenswerter Bausubstanz zu rechnen. Die Regelung werde zu einer verstärkten Siedlungstätigkeit im Außenbereich führen, was dem Ziel der Innenentwicklung zuwider laufe.

Auch die engen Voraussetzungen der neuen Regelung dürften nach Einschätzung der Planspielkommune **Alling** und des mitwirkenden Landkreises daran nichts ändern:

- „*Begründeter Einzelfall*“: Wegen der Siedlungsstrukturen im Landkreis und in Niederbayern sei hier eine große Anzahl von „begründeten Einzelfällen“ denkbar. Alle im Planspiel geprüften Vorhaben seien „begründete Einzelfälle“, jedenfalls soweit sie die spezifischen Voraussetzungen der Regelung erfüllen.
- „*Vom äußeren Erscheinungsbild auch zur Wahrung der Kulturlandschaft erhaltenswert*“: Dies dürfte auf eine große Anzahl von ehemals landwirtschaftlich genutzten Gebäuden im ländlichen Raum im Landkreis Fürstentum bzw. in Oberbayern zutreffen, da nicht nur „historische“ Gebäude die Kulturlandschaft prägten. Bei den untersuchten Beispielen sei diese Voraussetzung zumindest beim letzten Vorhaben erfüllt (Einfirsthof).
- „*Keine stärkere Belastung des Außenbereichs*“: Bei einer Wohnnutzung mit bis zu drei zusätzlichen Wohnungen sei diese Voraussetzung erfüllt. Eines der Beispiele enthalte auch eine Büronutzung bzw. einen Ausstellungsraum, bei dem die o.g. Voraussetzung auch erfüllt sein dürfte.
- § 35 Abs. 4 Nr. 1b „*Die äußere Gestalt des Gebäudes bleibt gewahrt*“: Dies treffe bei den geprüften Beispielen zu, da es sich hier um Umbaumaßnahmen handele.
- § 35 Abs. 4 Nr. 1c „*Nutzungsaufgabe liegt nicht länger als 7 Jahre zurück*“: Bei den geprüften Beispielen lägen keine Anhaltspunkte vor, dass diese Voraussetzung nicht erfüllt sein sollte (Hinweis: Regelung wird in Bayern derzeit nicht angewendet).
- § 35 Abs. 4 Nr. 1d „*Gebäude vor mehr als 7 Jahren zulässigerweise errichtet*“: Bei den Beispielen lägen keine Anhaltspunkte vor, dass diese Voraussetzung nicht erfüllt sein sollte.
- § 35 Abs. 4 Nr. 1e „*Räumlich funktionaler Zusammenhang mit der Hofstelle*“: Diese Voraussetzung sei bei den Beispielen erfüllt, es handele sich teilweise um die Hofstelle selbst.
- § 35 Abs. 4 Nr. 1f „*Höchstens drei zusätzliche Wohnungen je Hofstelle*“: Diese Voraussetzung sei bei dem dritten Beispiel nicht erfüllt (sechs neue Wohnungen). Dieses Vorhaben ist auch nach geltendem Recht nicht genehmigungsfähig.
- § 35 Abs. 4 Nr. 1g „*Eigenbedarf*“: Hier sei eine entsprechende Erklärung der Betreiber der Hofstelle erforderlich. Es sei davon auszugehen, dass die Wohnungen der Beispielsvorhaben für den Eigenbedarf geplant seien; beim dritten Beispiel (sechs Wohnungen) bestünden insoweit Zweifel.

Auch die Planspielstadt **Wittmund** kommt zu einer kritischen Bewertung der geplanten Neuregelung. In der Region gebe es eine Vielzahl von Gulf- oder Warfthäusern. Diese stünden zumeist auf historischen Werten zum Schutz vor Sturmfluten und prägten damit das Erscheinungsbild der Kulturlandschaft. Zumeist würden diese alten Hoflagen auch von Gehölzen und Graften (Entwässerungsringen) umgeben. Zu denken sei zu-

dem an sogenannte Deichreihensiedlungen. Dort seien Hofanlagen wie Perlen an der Perlenkette entlang historischer Deichlinien entstanden. Auch Gulfhöfe seien regional prägend und damit zur Wahrung der Kulturlandschaft erhaltenswert. Zunehmend stünden solche Hoflagen leer und verfielen.

Im Falle eines Ersatzneubaues könnten – so die Planspielstadt **Wittmund** – neben den bisher nach Absatz 1 Nr. 1 zulässigen Wohnungen höchstens drei Wohnungen je Hofstelle entstehen. Es bestehe das Risiko, dass der Außenbereich nicht mehr hinreichend geschützt werde, sondern Wohnnutzungen im Außenbereich zunehmen würden. Grundsätzlich stehe die Regelung im „krassen“ Widerspruch zum Wunsch nach Innenentwicklung. Die bestehenden Instrumentarien würden ausreichen, um den Außenbereich sinnvoll zu schützen. Die Neuregelung könne zudem dazu führen, dass Konflikte zwischen Wohnnutzung und landwirtschaftlichen Betrieben entstehen oder sich weiter verschärfen. Es bestehe die Gefahr, dass das vorrangige Ziel, baukulturell erhaltenswerte Gebäude in ihrem Bestand zu erhalten, durch die Neuregelung unterlaufen werde, da es häufig wirtschaftlicher sei, Gebäude abzubrechen und neu zu errichten, als diese zu erhalten.

Die Planspielstadt **Wittmund** nimmt schließlich zu dem Erfordernis eines begründeten Einzelfalls Stellung. Die infrage kommenden Objekte seien keine Einzelercheinungen, sondern typisch für die Region und kämen demnach sehr häufig vor. Die nach dem Wortlaut der geplanten Regelung verlangte Abgrenzung und Bewertung von „begründeten Einzelfällen“ sei deshalb sachlich kaum möglich, weil regional eine Vielzahl von kulturell bedeutsamen Bauten gleicher Art vorhanden sei.

V. Änderung der Baunutzungsverordnung

1. Anlagen zur Kinderbetreuung in reinen Wohngebieten

Geplante Neuregelung

§ 3 Absatz 2 BauNVO soll wie folgt geändert werden:

„(2) Zulässig sind

1. Wohngebäude,
2. Anlagen zur Kinderbetreuung, die den Bedürfnissen der Bewohner des Gebiets dienen.“

In Absatz 3 Nummer 2 sollen die Wörter „Anlagen für soziale Zwecke“ durch die Wörter „sonstige Anlagen für soziale Zwecke“ ersetzt werden.

Voten

Übereinstimmend begrüßen die Planspielkommunen, dass nach der geplanten Änderung Anlagen zur Kinderbetreuung in reinen Wohngebieten nicht mehr nur ausnahmsweise zugelassen werden können, sondern allgemein zulässig sind.

Die Planspielkommunen verstehen den Begriff „den Bedürfnissen des Gebietes dienen“ in der Weise, dass auch benachbarte festgesetzte oder faktische reine Wohngebiete mit umfasst sind. Sie halten es für sinnvoll, dies an geeigneter Stelle (Ausschussbericht, Mustereinführungserlass) festzuhalten

Die Planspielstadt **Bremerhaven** regt ergänzend an, einen Zusatz „überwiegend den Bedürfnissen“ in die Formulierung einzufügen. Dieses hätte aber zur Folge, dass die Regelung nur noch für neu aufzustellende Bebauungspläne Anwendung finden könnte, wobei neue reine Wohngebiete in der Praxis kaum noch ausgewiesen werden. Auf bestehende Bebauungspläne hätte eine dem Vorschlag Bremerhavens entsprechende Regelung dagegen keine rechtliche Wirkung. Die **anderen Planspielkommunen** sprechen sich vor diesem Hintergrund gegen eine entsprechende Ergänzung aus.

Begründung

Grundsätzliche Zustimmung zur allgemeinen Zulässigkeit

Übereinstimmend wird begrüßt, dass Anlagen zur Kinderbetreuung in reinen Wohngebieten nicht mehr nur ausnahmsweise zugelassen werden können, sondern allgemein zulässig sind.

Der gegenüber dem Referentenentwurf geänderte Wortlaut des Regierungsentwurfs geht bereits auf Anregungen aus dem Planspiel zurück. Hinsichtlich der sich aus diesem Wortlaut ergebenden Anforderung, dass die Anlage zur Kinderbetreuung den Bedürfnissen der Bewohner des Gebietes dienen muss, wurde auf zwei weichenstellende Fragen hingewiesen:

- Dürfen räumlich aneinandergrenzende reine Wohngebiete bei der Ermittlung der Bedürfnisse des Gebiets als ein Gebiet zugrunde gelegt werden?
- Ist bei der Ermittlung der Bedürfnisse des Gebiets von einer typisierenden Betrachtung oder von der konkret anzutreffenden Altersstruktur der Bevölkerung auszugehen?

Bei der Beantwortung dieser Fragen kamen die Planspielkommunen zu folgenden Ergebnissen, wobei allerdings auf erhebliche Unsicherheiten verwiesen und der Wunsch nach Klarstellung geäußert wurde.

Gebietsabgrenzung zur Ermittlung der Bedürfnisse

Die praktische Relevanz der geplanten Neuregelung hängt nach Auffassung der Planspielkommunen entscheidend davon ab, ob die Bedürfnisse sich auf das konkrete reine Wohngebiet, in dem die Anlage zur Kinderbetreuung angesiedelt werden soll, beziehen müssen (enge Auslegung) oder ob auch unmittelbar angrenzende faktische oder festgesetzte reine Wohngebiete mitgerechnet werden können (weite Auslegung). Nach der engen Auslegung dürfte eine Kinderbetreuungseinrichtung im Wesentlichen nur den aus diesem reinen Wohngebiet zu erwartenden Bedarf decken. Der aus den anderen, im selben oder anderen Bebauungsplänen festgesetzten WR-Gebieten zu erwartende Bedarf müsste genauso unberücksichtigt bleiben wie der aus angrenzenden faktischen reinen Wohngebieten. Selbst wenn in aneinandergrenzenden reinen Wohngebieten jeweils kleine Kinderbetreuungseinrichtungen zulässig wären, würde die enge Auslegung städtebaulich sinnvolle Lösungen erschweren. So dürften an der Grenze der beiden Teilgebiete jeweils selbständige Anlagen unmittelbar aneinander grenzen. Am gleichen Standorte wäre eine gemeinsame, entsprechend den Bedürfnissen beider Teilgebiete ausgelegte Kinderbetreuungseinrichtung demgegenüber nicht allgemein zulässig (**Leipzig**).

Bei Zugrundelegung der engen Auslegung würde die Neuregelung – so die Einschätzung der Planspielkommunen – in den meisten Fällen nicht zum Tragen kommen, da das einzelne festgesetzte reine Wohngebiet in vielen Fällen klein wäre und aus sich heraus keinen für die Funktionsfähigkeit einer Kinderbetreuungseinrichtung ausreichenden Bedarf auslösen würde (**Dortmund, Landshut, Leipzig**, im Ergebnis wohl auch **Bremerhaven**). Jede Anlage zur Kinderbetreuung brauche eine bestimmte Anzahl an Betreuungsplätzen und eine bestimmte Auslastung dieser Betreuungsplätze, um wirtschaftlich überleben zu können (**Landshut, Leipzig**).

Beispiel: Bebauungsplan Holzen – Dortmund

Im Bereich Dortmund-Holzen soll aufgrund der aktuellen Bedarfssituation und zur Erfüllung der landesgesetzlichen Vorgaben eine dreigruppige Kindertageseinrichtung realisiert werden. Das zur Verfügung stehende Grundstück liegt in dem rechtsverbindlichen Bebauungsplan Holzen Nr. 5 und ist als reines Wohngebiet festgesetzt. Im westlichen Bereich sowie im nordöstlichen Bereich grenzt ein Allgemeines Wohngebiet an. Bei den Anwohnern wird das Projekt aufgrund der erwarteten verkehrlichen und lärmtechnischen Auswirkungen sehr kritisch gesehen. In einem reinen Wohngebiet ist diese Einrichtung gemäß § 3 Abs. 3 BauNVO nur ausnahmsweise zulässig. Aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz soll deshalb eine Änderung von WR- in

WA-Gebiet erfolgen. Die Verträglichkeit wird durch eine spezifische lärmtechnische Untersuchung sowie eine Verkehrszählung und -prognose nachgewiesen.



Weil nach dem Gesetzentwurf nur solche Kinderbetreuungseinrichtungen in reinen Wohngebieten allgemein zulässig sind, die den Bedürfnissen der Bewohner des Gebiets dienen, wäre eine wirtschaftlich tragfähige Einrichtung in dem konkreten Gebiet nicht zulässig, soweit der Bedarf der angrenzenden Gebiete nicht mit berücksichtigt werden kann.

Vor diesem Hintergrund halten die Planspielstädte übereinstimmend eine weite Auslegung des Begriffs „Bedürfnisse der Bewohner des Gebiets“ für erforderlich. Nur unter der Voraussetzung, dass eine solche der herrschenden Meinung in der einschlägigen Kommentarliteratur folgende weite Auslegung der Regelung zugrunde gelegt werden kann, wird die Regelung als hilfreich angesehen.

Angesichts der zum Teil abweichenden Kommentarliteratur sei es wichtig, dass im Gesetzgebungsverfahren mit der notwendigen Klarheit auf ein entsprechendes Verständnis der Regelung hingewiesen werde. Unabhängig von den durch ganz unterschiedliche Kriterien getragenen Abgrenzungen von Bebauungsplänen sollten funkti-

onale Erwägungen (Bedürfnisse) bei der Beurteilung der Zulässigkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen zum Tragen kommen. Das maßgebliche Gebiet, aus dem die Bedürfnisse abzuleiten wären, könnte dann auch aus mehreren bestehenden faktischen und/oder in Bebauungsplänen festgesetzten reinen Wohngebieten (WR-Gebieten) zusammengesetzt sein.

Die Planspielstadt **Bremerhaven** hält es demgegenüber für erforderlich, die Anforderungen an den Gebietsbezug weiter zu relativieren. Durch die Beschränkung der Einrichtungsgröße auf den typischerweise zu erwartenden Bedarf des („dieses“) reinen Wohngebiets sei es in fast allen Fällen sicherer und wirtschaftlicher, ein Planverfahren durchzuführen, um mögliche Konflikte zur WR-Nutzung zu bewältigen und die Rechtsunsicherheiten einer ausweichend vorzunehmenden Ermessensentscheidung nach § 3 Absatz 3 Nr. 2 BauNVO zu vermeiden. Die Zulässigkeit von Anlagen zur Kinderbetreuung werde durch die Neuregelung in der vorgeschlagenen Fassung nicht verbessert. In **Bremerhaven** gebe es mehrere größere zusammenhängende WR-Gebiete, bei denen Kinderbetreuungseinrichtungen durch eigene Festsetzungen mitgeplant wurden, und eine Vielzahl von kleinräumigen reinen Wohngebieten (1–3 ha), die aus sich heraus keinen Bedarf für eine eigene Einrichtung erzeugen können. Ergänzungsbedarf gebe es aktuell im räumlichen Zusammenhang mit einem kleineren WR-Gebiet. Dort sei jedoch nur eine Einrichtung wirtschaftlich sinnvoll, die ein größeres Gebiet abdecke. Damit scheide ein Standort im reinen Wohngebiet auch mit der geplanten gesetzlichen Änderung aus. Deshalb wird seitens der Planspielstadt **Bremerhaven** angeregt, einschränkend lediglich zu verlangen, dass die Einrichtung „überwiegend“ den Bedürfnissen des Gebietes diene. Dieses hätte aber zur Folge, dass die Regelung nur noch für neu aufzustellende Bebauungspläne Anwendung finden könnte, wobei neue reine Wohngebiete in der Praxis kaum noch ausgewiesen werden. Auf bestehende Bebauungspläne hätte eine dem Vorschlag Bremerhavens entsprechende Regelung dagegen keine rechtliche Wirkung. Die **anderen Planspielkommunen** halten demgegenüber die mit der Änderung vorgesehene Rückwirkung für ein grundlegendes Element der Novelle und sprechen sich vor diesem Hintergrund gegen eine entsprechende Ergänzung aus.

Typisierende Betrachtung oder Berücksichtigung der Altersstruktur im konkreten Einzelfall

Die Stadt **Leipzig** weist beispielsweise darauf hin, dass sich der Bedarf eines WR-Gebietes an Kinderbetreuungsplätzen mit der Zeit wandelt. Es sei nicht auszuschließen, dass die Anlage nicht während ihrer gesamten üblichen Nutzungsdauer aus dem WR-Gebiet ausgelastet werden kann.

In vielen Wohngebieten (Großsiedlungen, aber auch Einfamilienhausgebieten) seien noch aus der Zeit ihrer Entstehung bzw. ihres Erstbezugs recht homogene Altersstrukturen anzutreffen. Die damalige Elterngeneration sei oft in der Wohnung geblieben und die Nachbarn seien gemeinsam älter geworden. Durch das weitere Altern und Sterben dieser Generation und den Nachzug junger Familien mit Kindern komme es binnen weniger Jahre zu einer deutlichen Verjüngung des Altersdurchschnitts. Nach einer Umbruchphase komme es wieder zu einer recht homogenen Altersstruktur mit überwiegend jungen Familien mit kleinen Kindern. Folge sei eine „Welle“ an Nachfrage nach Kinderbetreuung aus dem Gebiet. Diese ebbe allerdings wenige Jahre später wieder ab. Zum Zeitpunkt der Genehmigung einer Anlage zur Kinderbetreuung könne der mittel- bis langfristig zu erwartende Bedarf folglich nur sehr schwer bzw.

nur mit großer Ungenauigkeit geschätzt werden. Schon wenige Jahre nach Aufnahme der Nutzung könnten sich Alters- und Sozialstruktur und damit der Bedarf völlig anders darstellen, als bei Aufnahme der Nutzung zu erwarten war.

Hieraus leitet die Stadt **Leipzig** die Frage ab, ob eine aus dem WR-Gebiet nicht mehr ausgelastete Anlage überwiegend auch durch Kinder aus anderen Gebieten genutzt werden könne bzw. dürfe und ob in diesem Fall eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung vorliege.

Die Planspielstadt **Landshut** sieht bei dem Begriff „Bedürfnissen der Bewohner des Gebiets“ einen anderen Bedeutungsgehalt als bei dem Begriff „Bedarf“. Der Begriff „Bedarf“ sei dahingehend auszulegen, dass er rechnerisch und nicht faktisch aus dem Gebiet zu ermitteln sei. D.h., die Altersstruktur oder tatsächliche Kinderzahl in dem betrachteten Gebiet seien für die Zulässigkeit unerheblich. Dies sei insbesondere auch deshalb von Bedeutung, weil Kinderbetreuungseinrichtungen mangels Spengelbildung und wegen der zum Teil spezifischen Betreuungsausrichtung (Waldorf, Montessori) einen sehr unterschiedlichen Einzugsbereich bedienten. Ob auch bei der Formulierung „Bedürfnissen der Bewohner“ eine standardisierte Betrachtung (typischerweise zu erwartender Bedarf) möglich ist, die unabhängig von den tatsächlichen Verhältnissen getroffen werden könne, sei fraglich. Der Wortlaut lasse zumindest die Interpretation zu, dass die tatsächliche Bewohner- und Altersstruktur im Gebiet maßgeblich sei. Eine Ermittlung des Bedarfs könne im Einzelfall dann ggf. durch Korrekturfaktoren erhöht (z.B. bei Neubaugebieten) oder auch reduziert werden.

2. Solaranlagen in, an oder auf Dach- und Außenwandflächen oder Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen innerhalb von Gebäuden als Nebenanlagen – § 14 BauNVO

Geplante Neuregelung

Die Überschrift soll wie folgt gefasst werden: „Nebenanlagen; Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie“

Die geplante Regelung lautet:

„(3) Soweit baulich untergeordnete Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie in, an oder auf Dach- und Außenwandflächen oder Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen innerhalb von Gebäuden nicht bereits nach den §§ 2 bis 13 zulässig sind, gelten sie auch dann als Anlagen im Sinne des Absatzes 1 Satz 1, wenn die erzeugte Energie vollständig oder überwiegend in das öffentliche Netz eingespeist wird.“

Voten

Die geplante Regelung zur Zulässigkeit von Solaranlagen in, an oder auf Dach- und Außenwandflächen oder Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen innerhalb von Gebäuden als Nebenanlagen wird übereinstimmend begrüßt.

Die Planspielstadt **Leipzig** regt eine Ausweitung der geplanten Änderung an. Danach soll es nicht darauf ankommen, ob die Anlagen sich in, an oder auf den bezeichneten Bauteilen befinden. Auch gebäudeunabhängige Anlagen sollten von der Regelung umfasst sein. Dies hätte zur Folge, dass die Regelung nicht rückwirkend greifen könnte, sondern nur zukünftig neu aufzustellende Bebauungspläne erfassen könnte. Leipzig würde diese Konsequenz in Kauf nehmen. Die **anderen Planspielkommunen** sprechen sich ausdrücklich gegen eine entsprechende Erweiterung aus.

Begründung

Grundsätzliche Zustimmung zur allgemeinen Zulässigkeit

Ausgehend von einer in den Planspielkommunen unterschiedlichen Handhabung der bisherigen Rechtslage wird der Regelungsvorschlag generell als sinnvoll erachtet und unterstützt.

Voraussichtliche Auswirkungen auf die Praxis

Die Planspielstädte **Bremerhaven** und **Leipzig** verweisen darauf, dass Solaranlagen und Sonnenkollektoren in und an Dach- und Außenwandflächen bis zu einer bestimmten Größe nach dem dortigen Landesrecht verfahrensfrei gestellt seien. Daher beschränke sich die Genehmigungspraxis auf freistehende Anlagen. Die Neuregelung könne deshalb zu mehr Rechtssicherheit beitragen.

Die Planspielstadt **Dortmund** führt aus, dass derzeit in Bebauungsplänen durch gesonderte textliche Festsetzung die Zulässigkeit entsprechender Anlagen in reinen Wohngebieten ausdrücklich geregelt werde. Darauf könne nach der geplanten Neuregelung verzichtet werden. In **Landshut** werden nach Angaben der Planspielstadt Anlagen solarer Strahlungsenergie im Geltungsbereich qualifizierter oder einfacher Bebauungspläne oder im unbeplanten Innenbereich nicht als unzulässige gewerbliche Nutzung eingestuft, da sich eine Prüfung der Energieeinspeisung in das öffentliche Netz in der Praxis als sehr schwierig erweise. Die Neuregelung werde insoweit für mehr Rechtssicherheit sorgen.

Städtebauliche Probleme werden aufgrund der Neuregelung nicht gesehen. Aus der Neuregelung werden auch keine Probleme hinsichtlich der städtebaulichen, insbesondere gestalterischen Auswirkungen erwartet, da die Regelung auf baulich untergeordnete Anlagen beschränkt sei. Im Übrigen könne mit örtlichen Bauvorschriften entgegengewirkt werden.

Zur Verständlichkeit

Die Planspielstadt **Leipzig** regt zum Wortlaut des neuen Absatzes 3 Folgendes an: Absatz 3 nehme Bezug auf § 14 Absatz 1. Dieser differenziere zwischen dem Begriff „Anlagen“ einerseits und dem Begriff „Nebenanlagen“ andererseits. Die in Absatz 3 geplante Neuregelung verwende die Formulierung „Anlagen im Sinne des Absatzes 1 Satz 1“ obwohl „Nebenanlagen im Sinne des Absatzes 1 Satz 1“ gemeint seien. Dies solle geändert werden.

Im Übrigen halten die anderen Planspielkommunen den Regelungsvorschlag in der vorliegenden Formulierung für nachvollziehbar, verständlich und klar.

Weitergehende Anregungen

Nach Auffassung der Planspielstadt **Leipzig** sollte es im Hinblick auf den Zweck der Regelung nicht darauf ankommen, ob sich die Anlagen in, an oder auf Dach- und Außenwandflächen befinden. Es sei vielmehr wichtig, dass es sich nur um baulich untergeordnete Anlagen handle. Nach den landesrechtlichen Regelungen der Sächsischen Bauordnung (SächsBO) seien derartige Anlagen gebäudeunabhängig in einer bestimmten Größenordnung bereits genehmigungsfrei gestellt. Eine Errichtung als eigenständige Anlage auf dem Grundstück sei aus der Sicht der Baukultur und in Bezug auf die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes aufgrund der geringeren Anbringungshöhe und der damit geringeren optischen Fernwirkung oft wünschenswert.

Zudem wird von der Stadt **Leipzig** angeregt, auch anderweitige aus Sicht des Klimaschutzes mitunter sinnvollere Energieversorgungskonzepte den Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie gleichzustellen.

3. Überleitungsvorschrift zur Änderung in § 3 Abs. 2 Nr. 2 und § 14 Abs. 3 BauNVO

Geplante Neuregelung

Die geplante Regelung lautet:

„§ 245a

Überleitungsvorschriften aus Anlass des Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts

(1) Die Regelungen zur Zulässigkeit von Anlagen zur Kinderbetreuung sowie von Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie und Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen in § 3 Absatz 2 Nummer 2 und § 14 Absatz 3 der Baunutzungsverordnung in der ab dem ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 3 Absatz 1 dieses Gesetzes] geltenden Fassung gelten vorbehaltlich des Satzes 2 und des Absatzes 2 auch für Bebauungspläne, die auf der Grundlage der Baunutzungsverordnung in einer Fassung vor dem ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 3 Absatz 1 dieses Gesetzes] in Kraft getreten sind. Satz 1 gilt nicht in Bezug auf Anlagen zur Kinderbetreuung, wenn vor dem ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 3 Absatz 1 dieses Gesetzes] die ausnahmsweise Zulässigkeit dieser Anlagen nach § 3 Absatz 3 Nummer 2 der Baunutzungsverordnung in der vom 27. Januar 1990 bis zum ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 3 Absatz 1 dieses Gesetzes] geltenden Fassung durch Festsetzungen nach § 1 Absatz 6 Nummer 1, Absatz 8 und 9 der Baunutzungsverordnung ausgeschlossen worden ist.

(2) Die sich aus § 3 Absatz 2 Nummer 2 und § 14 Absatz 3 der Baunutzungsverordnung in der ab dem ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 3 Absatz 1 dieses Gesetzes] geltenden Fassung in Verbindung mit Absatz 1 Satz 1 ergebende Zulässigkeit von Anlagen zur Kinderbetreuung sowie von Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie und von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen kann durch Änderung der Bebauungspläne unter Anwendung des § 1 Absatz 5, 8 und 9 oder des § 14 Absatz 1 Satz 2 der Baunutzungsverordnung eingeschränkt oder ausgeschlossen werden; hierauf sind die Vorschriften dieses Gesetzbuchs über die Aufstellung der Bauleitpläne, einschließlich der §§ 14 bis 18, anzuwenden. Das Verfahren für die Änderung von Bebauungsplänen nach Satz 1 kann vor dem ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 3 Absatz 1 dieses Gesetzes] eingeleitet werden.“

Voten

Die geplante Rückwirkung der Änderungen bei § 3 und § 14 BauNVO wird allgemein als sinnvoll angesehen. In Bezug auf die Angemessenheit und Praktikabilität der vorgesehenen Überleitungsregelung wurden keine Bedenken geäußert.

Begründung

Durch die ermöglichte Rückwirkung kann die Änderung auch im Bereich der bereits geltenden, nach bisherigen Fassungen der BauNVO aufgestellten Bebauungspläne Wirkung entfalten. Ansonsten wäre die Änderung in ihrer Wirkung auf Neuplanungsfälle beschränkt und würde faktisch kaum Relevanz haben.

Seitens der Planspielkommune **Leipzig** wird eingeräumt, dass die Rückwirkung zur Zulässigkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen bei betroffenen Nachbarn auf wenig Akzeptanz stoßen dürfte. Die sich hieraus ergebenden Probleme seien jedoch nicht planungsrechtlicher, sondern tatsächlicher Natur.

4. Kleintiererhaltungszucht als Nebenanlage i.S.v. § 14 BauNVO

Geplante Neuregelung

In § 14 Abs. 1 Satz 2 BauNVO sollen nach dem Wort „Tierhaltung“ ein Komma und die Wörter „einschließlich der Kleintiererhaltungszucht“ eingefügt werden. Die Vorschrift soll demnach folgenden Wortlaut erhalten (Einfügung ist unterstrichen):

„(1) Außer den in den §§ 2 bis 13 genannten Anlagen sind auch untergeordnete Nebenanlagen und Einrichtungen zulässig, die dem Nutzungszweck der in dem Baugebiet gelegenen Grundstücke oder des Baugebiets selbst dienen und die seiner Eigenart nicht widersprechen. Soweit nicht bereits in den Baugebieten nach dieser Verordnung Einrichtungen und Anlagen für die Tierhaltung, einschließlich der Kleintiererhaltungszucht zulässig sind, gehören zu den untergeordneten Nebenanlagen und Einrichtungen im Sinne des Satzes 1 auch solche für die Kleintierhaltung. Im Bebauungsplan kann die Zulässigkeit

der Nebenanlagen und Einrichtungen eingeschränkt oder ausgeschlossen werden.“

Voten

Nach Auffassung der Planspielkommunen besteht für die Ergänzung in § 14 Abs. 1 BauNVO um den Begriff „Kleintiererhaltungszucht“ kein Regelungserfordernis. Unter Hinweis auf die Gefahr zunehmender Nachbarschaftskonflikte wird ein Verzicht auf diese Änderung empfohlen.

Begründung

Soweit ersichtlich, hat die Einführung der geplanten Regelung in den Planspielkommunen keine praktische Relevanz. Konkrete Beispiele ließen sich jedenfalls nicht finden. Welche Auswirkungen von der geplanten erleichterten Zulässigkeit insbesondere im Hinblick auf mögliche städtebauliche Konflikte ausgehen, konnten die Planspielkommunen deshalb nicht oder nur sehr eingeschränkt anhand eigener Erfahrungen verdeutlichen.

Die Einführung eines weiteren Begriffs führe zu Unklarheiten in Bezug auf die Abgrenzung von Begriffen wie „Tierhaltung“, „Kleintierhaltung“ und „Kleintiererhaltungszucht“. Ein Regelungserfordernis sei aus dem Praxisalltag nicht erkennbar.

In der Tendenz raten die Planspielkommunen mehrheitlich von der Einführung einer solchen Regelung ab. Es werde dadurch nur zusätzliche nachbarschaftliche Konflikte geben, welche dann ein Erfordernis zur Aufstellung bzw. Änderung eines Bebauungsplans auslösen können (Ausschluss der Anlagen zur Kleintiererhaltungszucht durch Bebauungsplan) (so etwa **Bremerhaven, Landshut**). Zum Teil verweisen die Planspielkommunen darauf, dass gerade in Wohngebieten Anlagen zur Tierhaltung bisher eher restriktiv beurteilt würden, da sie oftmals Anlass zu nachbarschaftlichen Konflikten mit sich brächten (**Landshut**).

Zwei Planspielkommunen (**Leipzig, Wittmund**) erachten die geplante Regelung für sinnvoll und zweckmäßig, ohne dass jedoch auf ein Regelungserfordernis hingewiesen werden konnte.

In die Prüfung der Neuregelung war für die Planspielkommune **Treuenbrietzen** der Landkreis Potsdam-Mittelmark eingebunden. Anhand eines Beispiels wurde die Relevanz der Ergänzung von § 14 Abs. 1 BauNVO um den Begriff „Kleintiererhaltungszucht“ untersucht. Dabei wurde zum einen festgestellt, dass es eine gutachterlich zu klärende Frage sei, bei welchen Tierarten es sich um eine Kleintiererhaltungszucht handele. Zum anderen wird ausgeführt, dass sich an den Beurteilungsmaßstäben für Anlagen der Tierhaltung als Nebenanlage nichts ändere. Auch weiterhin dürfe die Anlage der Eigenart des Baugebietes nicht widersprechen.

Beispiel: Zucht von sechs Chihuahuas – Treuenbrietzen/Landkreis Potsdam-Mittelmark

Nichtgewerbliche Haltung und Zucht von sechs Chihuahuas (Rasse wird in Fachkreisen als intelligent, lebhaft und kess mit Neigung zur Streitsüchtigkeit beschrieben) auf einem mit einer Doppel(wohn-)haushälfte bebauten Grundstück. Zum Grundstück gehören straßenabgewandte Grünflächen, die als Be-

wegungs- und Auslauffläche dienen. Das Grundstück liegt im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes, der für das Gebiet ein allgemeines Wohngebiet festsetzt. Die angrenzenden Nachbargrundstücke weisen eine durchschnittliche Fläche von 350 bis 400 m² sowie eine Grundstücksbreite zwischen 11 und 15 m auf. Die rückwärtigen Bereiche der (Wohn-)Grundstücke werden zu gärtnerischen und Erholungszwecken genutzt. Die Haltung von Kleintieren im Wohngebiet vollzieht sich überwiegend in den Wohnhäusern; Hundehaltung ist nur vereinzelt und in Gestalt von Einzeltierhaltung anzutreffen.

Die Anlage zur Haltung und Zucht der Chihuahuas wäre nach geltendem Recht keine nach § 14 Abs. 1 S. 1 BauNVO zulässige Nebenanlage. Die Zucht von Kleintieren diene für sich genommen – und anders als das reine Halten – nicht dem Nutzungszweck des Grundstückes (Wohnen) (hierzu beispielhaft OVG Koblenz, B. v. 02.10.2006 – 8 B 11048/06; VG Düsseldorf, B. v. 14.07.2004 – 9 L 1692/04 m.w.N., zitiert nach juris). Das Betreiben einer Zucht (gleiches gälte im Falle des ausschließlichen Haltens) mit sechs Hunden widerspricht darüber hinaus der Eigenart des konkreten Baugebietes (kein Vorbild in der näheren Umgebung; vergleichsweise schmale Grundstücke, nur geringer Nachbarabstand, Hundeauslauf im rückwärtigen Grundstücksbereich widerspricht der sonst im Plangebiet anzutreffenden Nutzung dieser Flächen als Erholungs- und Ruhebereiche).

An dieser Einordnung ändert sich auch nach der geplanten Neuregelung nichts. Die Zucht von sechs Chihuahuas wäre nach wie vor keine dem Wohnen dienende untergeordnete Freizeitnutzung. Hieran ändert auch die Ergänzung des § 14 Abs. 1 S. 2 BauNVO um die sogenannte (Klein-)Tierhaltungszucht nichts. Erhaltungszucht in diesem Sinne meint wohl die Haltung und Zucht von Haus- und Nutztieren, deren Bestand als Art bzw. Rasse gefährdet ist. Welche Tiere das sind, kann im Einzelfall nur durch Einholung sachverständiger Stellungnahmen ermittelt werden. Verbindliche Standards dazu, wann eine Rasse als gefährdet gilt, gibt es – soweit ersichtlich – nicht. Für den Chihuahua kann aufgrund seines allgemein bekannten hohen Verbreitungsgrades als ausgeschlossen gelten, dass er zu den gefährdeten (Hunde-) Rassen zählt.

Daneben verbleibt es dabei, dass die Hundezucht im konkreten Fall auch deshalb nicht unter § 14 Abs. 1 BauNVO fällt, weil sie der Eigenart des Baugebietes widerspricht.

5. Flexibilisierung beim Maß der baulichen Nutzung – § 17 BauNVO

Geplante Neuregelung

§ 17 Absatz 2 Nummer 1 BauNVO soll wie folgt gefasst werden:

„Die Obergrenzen des Absatzes 1 können aus städtebaulichen Gründen überschritten werden, wenn die Überschreitung durch Umstände ausgeglichen ist oder durch Maßnahmen ausgeglichen wird, durch die sichergestellt ist, dass die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse

nicht beeinträchtigt werden und nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt vermieden werden.“

Absatz 3 soll aufgehoben werden.

Voten

Die geplante Änderung der Voraussetzungen für das Überschreiten der Maßobergrenzen nach § 17 Abs. 1 BauNVO wird übereinstimmend begrüßt.

Begründung

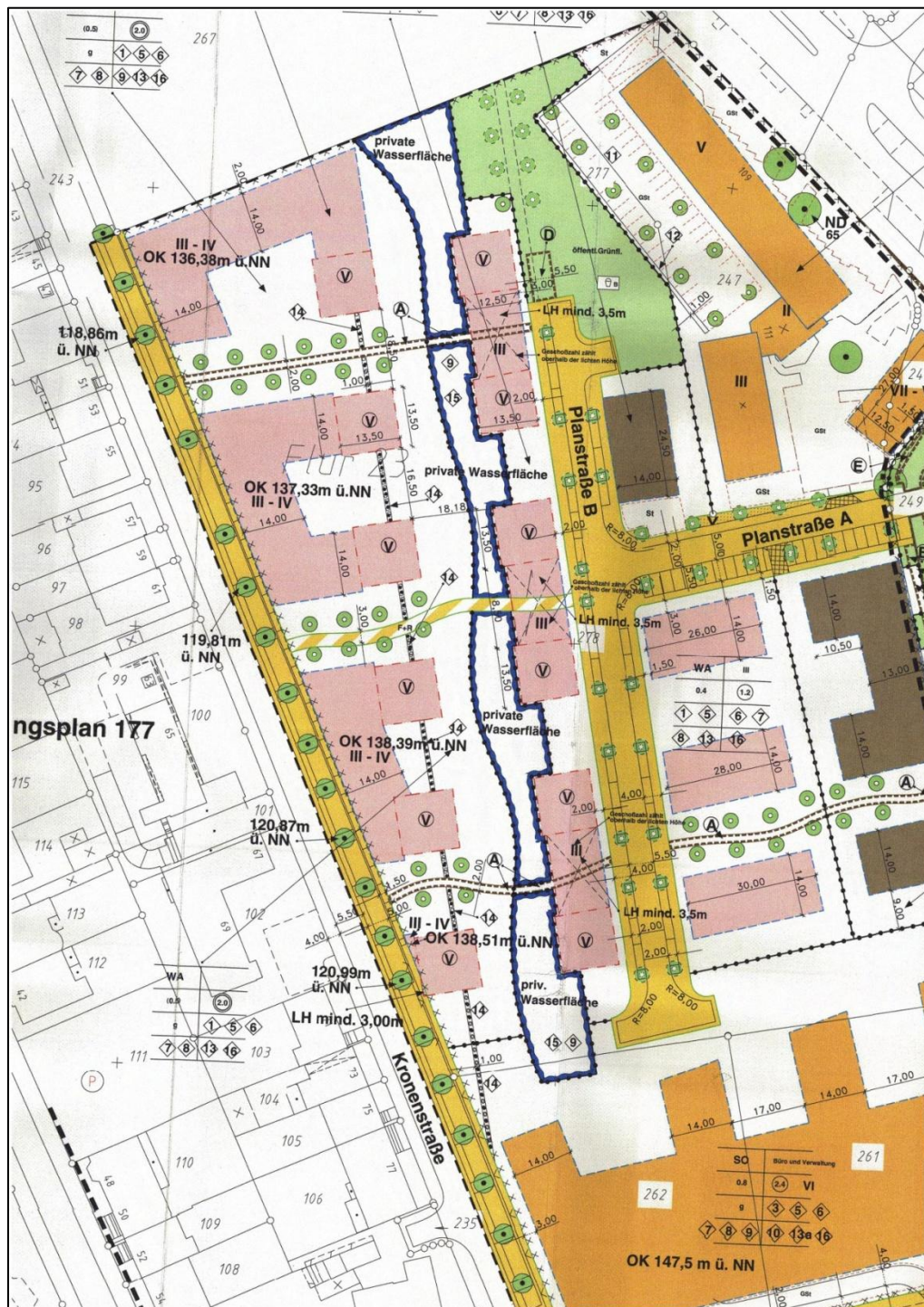
Die Planspielkommunen können auf eine unterschiedlich ausgeprägte Praxis bei der Anwendung der Vorschriften zurückschauen. Unabhängig hiervon ist die Zustimmung zu der geplanten Neuregelung einhellig. Diese wird zum Teil ausdrücklich als wichtiger Baustein für die Innenentwicklung der Städte sowie für mehr Urbanität angesehen (**Landshut**) und wird auch von den Planspielkommunen unterstützt, die aufgrund ihrer Größe und städtebaulichen Struktur bislang kein Erfordernis zur Anwendung der Regelung hatten (**Alling, Treuenbrietzen, Wittmund**).

Es wird erwartet, dass die Regelung in § 17 Abs. 2 BauNVO nach Wegfall der Voraussetzung des Vorliegens besonderer städtebaulicher Gründe häufiger zur Anwendung kommen könne. Probleme hinsichtlich der städtebaulichen – insbesondere gestalterischen – Auswirkungen werden nicht erwartet, da die Gemeinden dem durch entsprechende Festsetzungen des Bebauungsplanes entgegenwirken könnten. Stadtgestalterische Auswirkungen seien Gegenstand der planerischen Abwägung und als solche grundsätzlich beherrschbar (**Landshut**).

Die Planspielkommunen konnten eine Reihe von Beispielen benennen, bei denen die geplante Neuregelung zum Tragen kommen könnte. So wurde in **Dortmund** die Überschreitung des Maßes der baulichen Nutzung auch bislang in innerstädtischen Lagen praktiziert. Eine ausführliche städtebauliche Begründung hierzu unter Einbeziehung kompensatorischer Begrünungsmaßnahmen wird auch weiterhin für erforderlich gehalten. Mit der Neuregelung werde verdeutlicht, dass es sich bei der Überschreitung des Maßes der baulichen Nutzung nicht nur um einen „Ausnahmefall“ handle, sondern diese in manchen städtebaulichen Situationen „üblich“ sei. Damit einhergehend seien ein größerer Spielraum für die Gemeinden und somit eine höheres Maß an Rechtssicherheit gegeben.

Beispiel: Bebauungsplan Nr. 177 – Kronenbrauerei – Dortmund

Die Planung sieht die Entwicklung eines innerstädtischen Wohnquartiers vor. Die relativ hohe bauliche Dichte trägt der allgemeinen städtebaulichen Zielsetzung Rechnung, hochwertige citynahe Flächen mit kostenintensiver öffentlicher Erschließung auch in entsprechender Dichte zu nutzen. Damit wiederum sollen nicht nur stadtwirtschaftliche Ziele erreicht werden, sondern soll auch einer Entleerung der Innenstädte am Cityrand gezielt entgegengetreten werden.



Die Wohnbebauung in dem Gebiet zwischen der Kronenstraße und der Planstraße B überschreitet die Obergrenzen des § 17 BauNVO. Im Bereich entlang der Kronenstraße werden eine GRZ von 0,5 und eine GFZ von 2,0 festgesetzt. Die GRZ darf durch bauliche Anlagen unterhalb der Geländeoberfläche bis zu 1,0 überschritten werden. Darüber hinaus darf westlich der Planstraße B bei Anrechnung der privaten Wasserfläche die GRZ bis 0,8 überschritten werden.

Durch eine konsequente Anordnung von Wege- und Blickachsen – insbesondere der Aufwertung einer Achse durch eine Wasseranlage – wurde eine städ-

tebaulich erwünschte Dichte gestalterisch und qualitativ beherrscht und so zu einer hohen Qualität geführt. Mit Bezug auf § 17 Abs. 2 BauNVO können als Ausgleich für die Überschreitung der Obergrenzen des Maßes der baulichen Nutzung die Festsetzungen gelten, dass Autos nur in der überbaubaren Grundstücksfläche und in Tiefgaragen untergebracht werden können. Durch diese Festsetzung wird ein relativ hoher Freiflächenanteil für Spiel- und Freizeitnutzungen in den Wohngebieten sichergestellt, so dass die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse gewahrt bleiben. Weitere nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt sowie den Verkehr werden nicht gesehen.

Lösungsansatz nach neuem Recht: Die bereits bislang praktizierte Überschreitung des Maßes der baulichen Nutzung würde nach der Neuregelung mit einer gesteigerten Rechtssicherheit vorgenommen werden können. Vor allem der Einwand, dass es sich um keine atypische städtebauliche Situation in der Stadt Dortmund handele, könnte der Anwendung von § 17 Abs. 2 nicht mehr entgegengehalten werden.

Kurzfassung

Der vorliegende Bericht dokumentiert die Ergebnisse eines Planspiels zur Gesetzesfolgenabschätzung. Gegenstand des Planspiels war der Entwurf des *Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts* vom 4. Juli 2012.

Bereits das *Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte* vom 21. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3316) verfolgte das Ziel, die Innenentwicklung von Städten und Gemeinden durch eine Vereinfachung und Beschleunigung des Bau- und Planungsrechts zu stärken und auf diese Weise zur Verminderung der Flächenneuinanspruchnahme und zur Erleichterung von Investitionsvorhaben beizutragen. Mit dem aktuellen Gesetzentwurf wird dieser Ansatz fortgeführt, indem weitere wesentliche Regelungen für die Innenentwicklung getroffen werden sollen. Dabei werden unter anderem der Vorrang der Innenentwicklung bei der Aufstellung von Bauleitplänen und die Begründungspflicht bei der Umnutzung von landwirtschaftlich oder als Wald genutzten Flächen konkretisiert und unterstrichen, die Steuerungsmöglichkeiten für die Ansiedlung von Vergnügungsstätten präzisiert und die Möglichkeit zum Umgang mit verwahrlosten Immobilien verbessert. Auch weitere Änderungen im Baugesetzbuch (BauGB) sowie in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) zielen auf eine Verbesserung der Instrumente der Innenentwicklung.

Darüber hinaus sollen die Regelungen zum Außenbereich aktuellen Erfordernissen angepasst werden. Hierbei geht es insbesondere um gewerbliche Anlagen zur Tierhaltung. Des Weiteren soll der Begünstigungstatbestand in § 35 Absatz 4 BauGB zur Unterstützung des Strukturwandels in der Landwirtschaft maßvoll erweitert werden.

Grundkonzept des Planspiels ist die Anwendung eines Regelungsentwurfs auf konkrete Fälle durch reale Verwaltungseinheiten. Das Planspiel erfolgte daher durch ausgewählte künftige Normanwender aus sieben Kommunalverwaltungen. Beteiligt waren die Städte Bremerhaven, Dortmund, Landshut, Leipzig, Treuenbrietzen und Wittmund sowie die Gemeinde Alling – Kommunen unterschiedlicher Größe und Verwaltungsstruktur aus insgesamt sechs Bundesländern. Ziel war es, den Gesetzentwurf dahingehend zu überprüfen, ob und inwieweit die vorgesehenen Änderungen und Neuregelungen praktikabel, problemadäquat und wirksam sind und gegebenenfalls Hinweise für eine Verbesserung in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen. Um den beteiligten Testpersonen die Überprüfung der Neuregelungen zu erleichtern, wurde auf der Grundlage des Gesetzentwurfs ein Prüfprogramm erarbeitet, an dem sich die beteiligten Verwaltungen orientieren konnten.

Die beteiligten Städte und Gemeinden sichteten Bauleitplanverfahren und sonstige für das Planspiel relevante Vorgänge und Sachverhalte aus der bisherigen Verwaltungspraxis. Anhand dieser Beispiele wurde die Anwendung der neuen gesetzlichen Regelungen erprobt. Die inhaltliche Rückkopplung und Diskussion zu den Überlegungen in den beteiligten Städten und Gemeinden fand in zwei Workshops statt.

Die schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen sowie Erläuterungen der Planspielkommunen sind in diesem Ergebnisbericht zusammengefasst. Die zu jeder geprüften Regelung abgegebenen Voten sind nicht immer einheitlich. Die Voten zu den geplanten Einzelregelungen des Gesetzentwurfs sind in Kapitel I des Berichtes an exponierter Stelle zusammengefasst dargestellt. Im Weiteren ist der Bericht nach den einzelnen Regelungskomplexen gegliedert. Hier finden sich auch die ausführlichen Begründun-

gen zu den Voten. Dabei wird zur Veranschaulichung auch auf Fallbeispiele eingegangen. Im Interesse der besseren Lesbarkeit wurde aber darauf verzichtet, sämtliche im Planspiel zugrunde gelegten Beispiele aufzunehmen; stattdessen wurde eine geeignete Auswahl getroffen.

Das Planspiel bestätigt die Zielrichtung des Gesetzentwurfs und seine wesentlichen Grundzüge. Im Detail gibt es allerdings Hinweise und Empfehlungen zur Verbesserung des Gesetzentwurfs oder zur Auslegung der Neuregelungen.

Summary

The report documents the results of a practical simulation designed to assess the consequences of a law. The topic of the simulation was the draft of the *Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts* (law for the strengthening of inner urban development of cities and municipalities and the further development of urban planning legislation) drawn up on 4 July 2012.

The *Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte* (Act Facilitating Planning Projects for Inner Urban Development), drawn up on 21 December 2006 (BGBl. I p. 3316) aimed at supporting the inner urban development of cities and municipalities by simplifying and speeding up the building and planning law and thereby contributing to the reduction of land consumption and the facilitation of investment projects. The current draft law continues this approach by providing further essential rules for the development of inner urban areas. This involves defining and underlining the priority of development of inner urban areas when compiling urban land-use plans and the obligation to justify the restructuring of agricultural or forest land, which renders the management options for the location of entertainment facilities (e.g. amusement arcades, gambling houses, night clubs) more precisely and improves the potential for dealing with neglected properties. Further amendments to the German Federal Building Code (BauGB), as well as to the Federal Land Utilisation Ordinance (BauNVO), are also aimed at improving instruments for development in inner urban areas.

Moreover, regulations pertaining to undesignated outlying areas should be adapted to current demands. This refers especially to commercial sites for intensive livestock breeding. Furthermore, the privileges act defined in § 35 paragraph 4 of the BauGB for the support of structural change in agriculture should be supplemented to a moderate extent.

The basic idea behind the practical simulation is for actual administrative units to apply proposed regulations to concrete cases. The simulation was thus undertaken by selected staff members from seven municipal authorities who will be implementing these rules in the future. The participating cities were Bremerhaven, Dortmund, Landshut, Leipzig, Treuenbrietzen and Wittmund as well as the municipality of Alling; municipalities of varying sizes and administrative structures from a total of six federal Länder. The aim was to examine if, and to what extent, the amendments and revisions foreseen in the draft law are feasible, effective and address current problems, and to furnish suggestions for improving legislative procedure. To facilitate the review of new regulations, the draft law was used to develop a testing procedure to help guide participants.

The participating cities and municipalities inspected development planning processes and other procedures and facts from the hitherto implemented administrative practice which were relevant to the simulation. Application of the new legislative regulations was tested on the basis of these practical experiences. Two workshops allowed the participating cities and municipalities to offer feedback regarding content and to discuss their individual thoughts.

Their written and oral comments and explanations are summarised in this report on the simulation results. The opinions expressed by the participants on each tested reg-

ulation varied in many cases. The opinions expressed on the planned individual regulations stipulated by the draft law are presented in a prominently placed summary in Chapter 1. Furthermore, the report is organised according to the individual areas of regulation. The report also contains extensive explanatory statements for the opinions expressed. Case studies are also examined for clarification purposes. In the interests of legibility, however, the report abstained from including all the underlying examples from the simulation; instead, suitable examples were selected.

The simulation confirms the draft law's objectives and its fundamental attributes. There are, however, suggestions and recommendations for improving the particulars of the draft and the application of the new regulations.