



Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung

Deutsches Institut für Urbanistik 

Berliner Gespräche zum Städtebaurecht

Band I: Bericht



Verkehr Mobilität Bauen Wohnen Stadt Land Verkehr Mobilität Bauen
Wohnen Stadt Land www.bmvbs.de Verkehr Mobilität Bauen Wohnen
Stadt Land Verkehr Mobilität Bauen Wohnen Stadt Land Verkehr Mobilität

Berliner Gespräche zum Städtebaurecht

Band I: Bericht

Inhalt

Vorwort	5
 Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	
Klimaschutz und Förderung erneuerbarer Energien im Städtebaurecht	7
Baunutzungsverordnung	10
Weitere gesetzgeberische Maßnahmen zur Stärkung der Innenentwicklung	11
Weitere Regelungsbereiche	13
 Teilnehmerinnen und Teilnehmer	15
 Klimaschutz und Förderung erneuerbarer Energien im Städtebaurecht	
Ergebnisprotokoll der ersten Gesprächsrunde am 11. Juni 2010 in Berlin	17
Begrüßung und Einführung	17
Novellierungsmöglichkeiten und Erfordernisse zu Klimaschutz und Klimaanpassung im Allgemeinen Städtebaurecht	19
Erneuerbare Energien im unbeplanten Innenbereich und im Außenbereich	27
Fazit und abschließende Empfehlungen	29
 Änderungsbedarf bei der Baunutzungsverordnung	
Ergebnisprotokoll der zweiten Gesprächsrunde am 03. September 2010 in Berlin	33
Begrüßung und Einführung	33
Grundsätzliche Erwägung zum Novellierungsbedarf	33
Art der baulichen Nutzung	35
Maß der baulichen Nutzung	42
Fazit und abschließende Empfehlungen	45
 Weitere gesetzgeberische Maßnahmen zur Stärkung der Innenentwicklung	
Ergebnisprotokoll der dritten Gesprächsrunde am 01. Oktober 2010 in Berlin	47
Begrüßung und Einführung	47
Verfahrensbeschleunigung und Flexibilisierung im Arten-, Vogel- und Biotopschutz	48

Überlegungen zu weiteren gesetzgeberischen Maßnahmen zur Stärkung der Innenentwicklung	50
Fazit und abschließende Empfehlungen.....	56
 Besonderes Städtebaurecht und Sonstiges	
Ergebnisprotokoll der vierten Gesprächsrunde am 29. Oktober 2010 in Berlin	59
Begrüßung und Einführung	59
Überlegungen zur Weiterentwicklung des Besonderen Städtebaurechts vor dem Hintergrund der Anforderungen des Klimaschutzes	60
Umgang mit sogenannten Schrottimmobilien – Überlegungen zur Weiterentwicklung des Rückbaugebots und anderer städtebaurechtlicher Instrumente	63
Intensivtierhaltung als Gegenstand der städtebaulichen Planung	66
„Repowering“ erleichtern und besser steuern	69
Fazit und abschließende Empfehlungen	71

Vorwort

Im Kapitel „Bauen und Wohnen“ des Koalitionsvertrages von CDU, CSU und FDP vom 26. Oktober 2009 heißt es: „Es gilt, den Klimaschutz zu verankern, den Vorrang der Innenentwicklung zu stärken Dazu werden wir das Baugesetzbuch (BauGB) anpassen und weiterentwickeln. Ferner werden wir die Baunutzungsverordnung (BauNVO) umfassend prüfen.“ Vor allem die Herausforderungen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung, insbesondere durch den sparsamen Umgang mit Energie und die Förderung des Ausbaus Erneuerbarer Energien, aber auch die Erhaltung und Entwicklung attraktiver Innenstädte sowie die Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Flächen durch den Vorrang der Innenentwicklung gaben Anlass zu diesem Auftrag. Vor diesem Hintergrund beabsichtigt die Bundesregierung, das Planungsrecht und die Planungsziele weiterzuentwickeln.

Um dieses Gesetzgebungsvorhaben vorzubereiten, hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung das Deutsche Institut für Urbanistik mit der inhaltlichen und organisatorischen Vorbereitung und Durchführung einer Reihe von Expertengesprächen unter dem Titel „Berliner Gespräche zum Städtebaurecht“ beauftragt. Wie bei früheren Gesetzgebungsvorhaben wurden im Rahmen der Gesprächsreihe frühzeitig die Erfahrungen ausgewiesener Experten aus Wissenschaft und Praxis erörtert, um Regelungserfordernisse zu erkennen und die Relevanz und Auswirkungen der in Betracht gezogenen Regelungen besser erfassen zu können. Dabei ging es

nicht darum, unter den beteiligten Experten abgestimmte Vorschläge oder gar Gesetzesformulierungen zu erarbeiten. Vielmehr stand der offene Austausch auch kontroverser Auffassung im Vordergrund, um Pro- und Contra-Argumente sichtbar zu machen und die Gesetzesvorbereitung durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung auf diese Weise – auch durch Empfehlungen – zu unterstützen. Ziel der „Berliner Gespräche“ war es also, das Ministerium von ausgesuchten Experten aus Wissenschaft und Praxis zu einzelnen Themenfeldern fachlich beraten zu lassen.

Die für die bevorstehende Novelle relevanten Themen wurden in vier Veranstaltungen inhaltlich strukturiert auf der Grundlage von Thesenpapieren diskutiert. Folgende Gesprächsrunden haben stattgefunden:

- 1. Gesprächsrunde am 11. Juni 2010 zum Thema „Klimaschutz und Förderung erneuerbarer Energien im Städtebaurecht“,
- 2. Gesprächsrunde am 3. September 2010 zum Thema „Änderungsbedarf bei der Baunutzungsverordnung“,
- 3. Gesprächsrunde am 1. Oktober 2010 zum Thema „Weitere gesetzgeberische Maßnahmen zur Stärkung der Innenentwicklung“,
- 4. Gesprächsrunde am 29. Oktober 2010 zum Thema „Besonderes Städtebaurecht und Sonstiges“.

Die Gespräche wurden in einem geschlossenen Kreis von Experten aus Wissenschaft und Praxis durchgeführt, um einen möglichst offenen Diskurs und Austausch von Argumenten zu ermöglichen. Die Beratungen der einzelnen Veranstaltungen wurden vom Deutschen Institut für Urbanistik ausgewertet und in Ergebnisprotokollen dokumentiert, die nun in diesem Bericht zusammengeführt sind. Sie enthalten Anregungen im Hinblick auf die Fragen nach dem Regelungsbedarf und den Regelungsmöglichkeiten und machen auf mögliche Risiken etwaiger Änderungen der gesetzlichen Grundlagen aufmerksam. Sie dienen damit als fachliche Grundlage für die Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs. Dieser Bericht wurde Herrn Bundesminister Dr. Peter Ramsauer im fünften Berliner Gespräch, das zugleich als Festveranstaltung anlässlich des 50-jährigen Jubiläums des Bundesbaugesetzes / Baugesetzbuchs ausgestaltet wurde, übergeben.

Die den Beratungen zugrunde liegenden ausführlichen Thesenpapiere zu den einzelnen Gegenständen der Beratungen werden in einem gesonderten Anlageband zu diesem Bericht dokumentiert.

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

Klimaschutz und Förderung erneuerbarer Energien im Städtebaurecht

Gesetzgebungskompetenz und Verhältnis zum Energiefachrecht

Die einfachgesetzliche Umsetzung des Konzepts der klimagerechten Stadtentwicklung im Baugesetzbuch kann auf der Grundlage des Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18 GG erfolgen, da sein Anknüpfungspunkt die Nutzung von Grund und Boden ist. Bundesgesetzliche Regelungen, die dem Klimawandel entgegenwirken oder der Anpassung an den Klimawandel dienen, lassen sich grundsätzlich zumindest teilweise auch auf die Kompetenztitel Recht der (Energie-)Wirtschaft (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 GG), Luftreinhaltung (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) sowie Naturschutz und Landschaftspflege (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 29 GG) stützen.

Im Verhältnis zum Energiefachrecht (EE-WärmeG, EEG, EnEG und EnEV etc.) kommt dem Städtebaurecht vor allem die Funktion zu, die möglichst effektive Umsetzung der fachrechtlichen Anforderungen flankierend zu unterstützen. Hierfür bietet das BauGB nach den klimabezogenen Änderungen der Novelle 2004 (EAG Bau) bereits ein vielfältiges Instrumentarium. So lassen sich z.B. schon heute Festsetzungen zur Baukörperstellung zwecks optimaler Ausnutzung von Sonnenenergie treffen, bauliche Maßnahmen zum Einsatz erneuerbarer

Energien oder Freiflächen zur Bildung stadtklimatisch erforderlicher Kaltluftschneisen festsetzen. Die Weiterentwicklung des städtebaurechtlichen Instrumentariums sollte sich darauf konzentrieren, im Detail bestehende Hemmnisse bei der Umsetzung der energiefachrechtlichen Anforderungen auszuräumen.

Das geltende Energiefachrecht (insb. EnEV und EE-WärmeG) setzt für den Neubausektor bereits jetzt hohe Standards sowohl für die energetische Qualität von Gebäuden als auch für den Einsatz erneuerbarer Energien. Vor diesem Hintergrund wurden erhebliche Bedenken erkennbar, die kommunale Bauleitplanung zu einer weiteren Verschärfung der sich aus dem Energiefachrecht ergebenden Anforderungen zu nutzen, denn hiermit setzt man entsprechende Bebauungspläne in erheblichem Maße der Gefahr der Unwirksamkeit aus: Schon die hohe technische Komplexität energiefachlicher Vorgaben würde viele Kommunen angesichts unzureichender personeller Ausstattung schlicht überfordern. Hinzu kommt, dass bereits die bestehenden bundesweit geltenden Vorgaben des Energiefachrechts das Ergebnis kontroverser politischer Diskussionen sind; diese Vorgaben zu verschärfen, könnte zur Unverhältnismäßigkeit (Wirtschaftlichkeitsgebot) entsprechender Bebauungspläne führen. Damit würden weder der Klimaschutz noch eine geordnete städtebauliche Entwicklung unterstützt. Des Weiteren unterliegt das Ener-

giefachrecht – nicht zuletzt auf Grund europarechtlicher Vorgaben – regelmäßig Änderungen; diese Änderungsanfälligkeit würde sich mittelbar auch auf Bebauungspläne mit entsprechenden Festsetzungen auswirken, die damit ihre Funktion als verlässliche Investitionsgrundlage verlören. Energiefachrecht und Bauleitplanung sollten deshalb nicht in Konkurrenz zueinander treten, sondern sich – unter Beachtung ihrer unterschiedlichen Zielrichtung – gegenseitig ergänzen.

Klarstellungserfordernisse

Die Möglichkeit, Auslegungsfragen zu bestehenden klimaschutzbezogenen Vorschriften durch eine gesetzgeberische Klarstellung zu beantworten, sollte im Gesetzgebungsverfahren nur zurückhaltend genutzt und geprüft werden. Eine solche Klarstellung lässt sich jedenfalls nicht allein mit der Auslegungsbedürftigkeit einer Regelung begründen. Sie sollte nur in den Fällen in Betracht gezogen werden, in denen erkennbar ist, dass sich bei den Normadressaten (Gerichte, Verwaltungen) eine Auslegung durchgesetzt hat, die den Intentionen des Gesetzgebers widersprechen. Auch eine uneinheitliche Auslegung durch die Normadressaten kann Anlass für eine Überprüfung des Klarstellungserfordernisses geben.

Klimaschutzklausel

Zur Verstärkung des Anliegens der klimagerechten Stadtentwicklung sollten die in § 1 Abs. 5 BauGB enthaltenen Planungsgrundsätze weiterentwickelt und um den Gedanken der Klimaanpassung ergänzt werden. Als Beispiel für eine solche Regelung wurde die Formulierung des § 2 Abs. 2

Nr. 6 Satz 7 ROG genannt. Auf diese Weise könnte unter anderem auch mehr Rechtssicherheit bei der Auslegung der Reichweite der Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 BauGB gewonnen werden.

Festsetzungsmöglichkeiten

Eine Erweiterung der Festsetzungsmöglichkeiten wird in Anbetracht der bereits bestehenden sehr vielfältigen planungsrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten nicht empfohlen. Die Klärung der schwierigen verfassungsrechtlichen Fragen sowie der durch die Entwicklung neuer Technologien auftretenden fachlichen Fragen sollte der Fachgesetzgebung und nicht den planenden Gemeinden auch im Interesse von Rechts- und Investitionssicherheit überlassen bleiben. Dabei ist auch die Dynamik der sich ändernden energiefachrechtlichen Anforderungen zu berücksichtigen.

Damit sind Verbesserungen im Detail nicht ausgeschlossen.

Erneuerbare Energien im unbeplanten Innenbereich und im Außenbereich (§§ 34 und 35 BauGB)

Insgesamt scheint sich das bestehende Regelungssystem zur Zulässigkeit von Anlagen zur Gewinnung erneuerbarer Energien bewährt zu haben und bereits gut zu funktionieren. Änderungsbedarf wurde nur in sehr geringem Maße angesprochen und mit Zurückhaltung kommentiert. Grundsätzlich wird hier kein gesetzlicher Steuerungsbedarf gesehen. Bei Biomasseanlagen wird angesichts der technischen Komplexität auf die derzeit einberufene Bund-Länder-Arbeitsgruppe verwiesen. Eine Privilegie-

rung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen steht nicht nur im Widerspruch zu der von der Bundesregierung angestrebten Reduzierung der Solarförderung im EEG, sondern erkennt auch, dass derartige Anlagen auf Grund ihrer Großflächigkeit in besonderem Maße das Bedürfnis für eine entsprechende Bebauungsplanung auslösen.

„Repowering“ erleichtern und besser steuern

Das bestehende Regelungssystem aus privilegierter Zulässigkeit von Windenergieanlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB kombiniert mit der planerischen Steuerung gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB hat sich in der Praxis bewährt und stellt auch für die im Energiekonzept der Bundesregierung geforderte Absicherung des „Repowering“ einen tragfähigen Rechtsrahmen dar. Punktuell sind gleichwohl Verbesserungen möglich. Insbesondere können Rechtsunsicherheiten bei zu Zwecken des Repowering erforderlichen Änderungen bestehender Bauleitplanung entschärft werden. Um dies zu erreichen, könnte die Berufung darauf, dass die vorhandenen oder die zusätzlichen Darstellungen im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB nicht genügend Flächen für die Windenergie umfassen, bei Einwendungen gegen einen solchen, den bisherigen Zulässigkeitsrahmen erweiternden Änderungsplan ausgeschlossen werden.

Des Weiteren erscheint eine Weiterentwicklung bzw. Klarstellung in Bezug auf die Regelung zum Teilflächennutzungsplan sinnvoll, da dieser Plantypus auch für das Repowering genutzt werden kann. Dabei geht es zum einen darum, dass der sachliche Teilflächennutzungsplan auch für

räumliche Teile einer Gemeinde aufgestellt werden kann, um insbesondere bei großen Gemeinden oder bei Flächennutzungsplänen von Gemeindeverbänden einen bedarfsgerechten Zuschnitt der Planung zu ermöglichen. Die Wirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB bezieht sich dabei nur auf das Gebiet des jeweiligen Teilflächennutzungsplans.

Ob in Erweiterung des bestehenden Instrumentariums für Darstellungen mit der Rechtswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB eine Regelung geschaffen werden sollte, durch die ähnlich der Regelung in § 9 Abs. 2 BauGB das Wirksamwerden der eröffneten Nutzungsmöglichkeit vom Eintritt einer Bedingung abhängig gemacht werden kann, ist zweifelhaft. Vor allem ist zu bedenken, dass das bestehende Regelungssystem uneingeschränkt funktionsfähig und insbesondere die Rechtswirkung nach § 35 Abs. 3 BauGB in vollem Umfang erhalten bleiben muss.

Gebietsbezogene Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen im Besonderen Städtebaurecht

Quartiersbezogene Maßnahmen sind ein wichtiger Ansatz, um die Ziele des Klimaschutzes und der Klimaanpassung mit anderen wichtigen öffentlichen und insbesondere städtebaulichen Belangen besser abzustimmen. Trotz des bereits weitreichenden, für die Zwecke einer klimagerechten städtebaulichen Entwicklung nutzbaren Instrumentariums gibt es gute Gründe, die bestehenden Maßnahmentypen des Besonderen Städtebaurechts um einen Maßnahmentyp mit dem Zweck der klimagerechten Stadterneuerung zu ergänzen bzw.

einen vorhandenen Maßnahmentyp entsprechend weiterzuentwickeln. Einem solchen Maßnahmentyp käme insbesondere eine wichtige Anstoßfunktion zu, er gäbe den Gemeinden einen Orientierungsrahmen und könnte zu einer sinnvollen Bündelung von Mitteln aus unterschiedlichen Förderprogrammen beitragen. Wie das Stadtumbaugebiet sollten dabei sowohl das städtebauliche Entwicklungskonzept als auch der konsensuale Umsetzungsansatz prägend sein, so dass sich eine an das Stadtumbaugebiet angelehnte Regelung empfiehlt.

Sonstige Regelungsbereiche

Die Bedeutung städtebaulicher Verträge für die Umsetzung klimaschutzbezogener Zielsetzungen hat sich bestätigt. Regelungsbedarf im Hinblick auf so genannte Climate Improvement Districts (CID) wird nicht gesehen.

Baunutzungsverordnung

Regelungsbedarf

Die BauNVO hat sich nach allgemeiner Einschätzung im Grundsatz bewährt. Dies betrifft auch die Baugebietstypologie und die bestehenden Modifizierungsmöglichkeiten nach § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO. Das zur Verfügung stehende Instrumentenset erlaubt es, auch in städtebaulich komplizierten Situationen zu angemessenen Planungsentscheidungen zu kommen. Von einer grundlegenden Neukonzeption der Gebietstypologie wird deshalb abgeraten. Eine solche grundlegende Systemveränderung bedarf einer ausreichenden wissenschaftlichen Fundierung und einer darauf aufsetzenden

breiten fachlichen Diskussion. Diese müsse ohne Zeitdruck geführt werden können. Im Rahmen der aktuellen anstehenden Novellierung des Städtebaurechts sollte deshalb Zurückhaltung geübt werden. Änderungen sollten sich auf die dringlichen Erfordernisse beschränken. Auch sollte vor dem Hintergrund der Problematik der Fortgeltung älterer Fassungen der BauNVO nach Möglichkeit vermieden werden, eine neue Planschicht zu begründen.

Eine mögliche Weiterentwicklung der Gebietstypologie sollte deshalb einer grundlegenden und ohne Zeitdruck angelegten fachlichen Diskussion vorbehalten werden. Diesbezüglich wären auch wissenschaftliche Untersuchungen angezeigt mit dem Ziel, die Möglichkeiten und Folgen einer Weiterentwicklung der Gebietstypologie der BauNVO zu ermitteln. Dabei kann es auch um die Überprüfung der maßgeblichen Leitbilder und den Schritt von der Charta von Athen zur Charta von Leipzig gehen. Die Erfordernisse des Klimaschutzes wären bei der Prüfung genauso zu berücksichtigen wie der demografische Wandel, der wirtschaftliche Strukturwandel, der Denkmalschutz und die Baukultur.

Art der Nutzung

Für die aktuelle Novellierung in der laufenden Legislaturperiode ist festzuhalten, dass bei den Baugebietsvorschriften lediglich die allgemeine Zulassung von Kindertageseinrichtungen im Sinne einer die bisherige Praxis bestätigenden klarstellenden Regelung uneingeschränkt zu begrüßen ist. Weitere Änderungsvorschläge sollten im Lichte der Folgen für die Gebietstypologie insgesamt mit aller Zurückhaltung geprüft

werden. Für die im Zusammenhang mit der städtebaulichen Steuerung von Einzelhandelsvorhaben angesprochenen Probleme wird vorrangig auf eine Klärung durch die Rechtsprechung gesetzt. Dies betrifft sowohl die Gleichbehandlung von Einzelhandelsagglomerationen mit Einkaufszentren, wenn von diesen vergleichbare Auswirkungen ausgehen, als auch für die Bewertungsmaßstäbe der Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in Nachbargemeinden in § 2 Abs. 2 BauGB und § 34 Abs. 3 BauGB. Das Instrumentarium zur Steuerung der im Zusammenhang mit der Einzelhandelsentwicklung bestehenden städtebaulichen Auswirkungen hat sich nach allgemeiner Einschätzung bewährt und sollte derzeit vor einer Klärung der angesprochenen Probleme durch die Rechtsprechung nicht geändert werden.

Geprüft werden sollte, ob eine Ausweitung des Anwendungsbereichs von § 9 Abs. 2a BauGB zur Entlastung der Gemeinden bei der Verfolgung qualifizierter städtebaulicher Ziele in unbeplanten Innenbereichen förderlich ist. Praktische Relevanz könnte eine solche Änderung derzeit vor allem für den Schutz des originären Zwecks von Gewerbegebieten gegenüber der Ansiedlung von Vergnügungsstätten haben.

Eine vertiefte Prüfung erfordert die angesprochene Erweiterung des § 14 Abs. 2 BauNVO im Hinblick auf Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien.

Maß der Nutzung

Bei den Maßvorschriften wird die Einführung eines bundeseinheitlichen Vollge-

schossbegriffs allgemein befürwortet. Zu befürworten ist auch eine maßvolle Erleichterung der Möglichkeit zur Überschreitung der Maßobergrenzen in § 17 Abs. 2 BauNVO. Eine darüber hinausgehende Relativierung oder generelle Anhebung der Maßobergrenzen ist derzeit in Ermangelung einer ausreichenden fachwissenschaftlichen Fundierung nicht zu rechtfertigen.

Weitere gesetzgeberische Maßnahmen zur Stärkung der Innenentwicklung

Regelungsbedarf

Insgesamt bestätigte die Diskussion den Befund, dass das vorhandene städtebaurechtliche Instrumentarium bereits vielfältige Möglichkeiten bietet, die Innenentwicklung in den Städten zu ermöglichen. Das mit dem Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben der Innenentwicklung der Städte 2007 neu eingeführte Instrumentarium hat sich nach ganz überwiegender Auffassung des Gesprächskreises bewährt. Dies betrifft insbesondere das beschleunigte Verfahren, das – so die weit verbreitete Einschätzung von vielen Städten und Gemeinden – für die Wiedernutzung von Brachflächen, die Nachverdichtung und andere Maßnahmen der Innenentwicklung intensiv genutzt wird. In einigen Redebeiträgen wurde zum Ausdruck gebracht, dass die Gemeinden mit diesem neuen Instrumentarium bereits sicher umgehen und die erhofften Erleichterungen für die Innenentwicklung tatsächlich genutzt werden. Andererseits wurde darauf hingewiesen,

dass es sich um ein noch junges Instrument handle und deshalb noch nicht von einem gefestigten empirischen Befund gesprochen werden könne.

Die Diskussion zeigte, dass es angesichts des bestehenden differenzierten Instrumentariums nicht um die Entwicklung gänzlich neuer flächenpolitischer Instrumente und Verfahren gehen kann, sondern um die punktuelle Ergänzung und Erweiterung des vorhandenen Instrumentariums. Die Potenziale der vorhandenen Instrumente scheinen in der Praxis nicht immer voll ausgeschöpft zu werden. Deshalb sind auch die Beseitigung bestehender Vollzugsdefizite und die Erhöhung der Wirksamkeit der verbindlichen Vorschriften und Planungsinstrumente in den Blick zu nehmen. Um den mit jeder Gesetzesänderung verbundenen nicht unerheblichen Umstellungsaufwand und die mangels einschlägiger Rechtsprechung daraus resultierenden Unsicherheiten so gering wie möglich zu halten, sollten die Änderungen auf das Erforderliche beschränkt bleiben.

Verfahrensbeschleunigung und Flexibilisierung im Arten-, Vogel- und Biotopschutz

Änderungsbedarf wurde vor allem hinsichtlich der derzeitigen sich aus dem Artenschutzrecht ergebenden Anforderungen gesehen. Die Einschätzung, dass die in Deutschland derzeit geltenden Anforderungen zu unnötigen Doppelbelastungen führten und das Bauleitplanverfahren im Bereich der Innenentwicklung erheblich belasteten, fand breite Zustimmung. Dies gilt auch für den aufgezeigten Weg einer europarechtskonformen Weiterentwicklung der Anforderungen mit dem Ziel einer

Entlastung der kommunalen Bauleitplanung. Dabei sollten Bebauungspläne der Innenentwicklung insbesondere, soweit sie ein qualifiziertes Ziel wie die Deckung eines dringenden Wohnbedarfs oder die Schaffung von Arbeitsplätzen verfolgen, in generalisierender Weise von der Prüfung der artenschutzrechtlichen Anforderungen entlastet werden. Eine tragfähige rechtliche Konstruktion könnte in der Schaffung eines gesetzlichen Ausnahmetatbestandes liegen. Dies würde zum einen die Gemeinden entlasten, da sie unter Bezugnahme auf den Ausnahmetatbestand im Regelfall die artenschutzrechtliche Vollzugsfähigkeit des Bebauungsplans unterstellen könnten. Zum anderen würde sich der gesetzliche Ausnahmetatbestand auch entlastend auf die Umsetzung des Bebauungsplans auswirken, ohne dabei allerdings eine notwendige Nachsteuerung durch die Naturschutzbehörden in besonderen Fallkonstellationen zu verbauen.

Sonstige Überlegungen zur Weiterentwicklung des Instrumentariums der Innenentwicklung

Weiter verfolgt werden sollte auch der Vorschlag, in § 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB klarzustellen, dass auch zentrale Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan dargestellt werden können. Diese Klarstellung hätte vor allem die Funktion eines Signals an die kommunale Praxis. Durch eine solche Darstellung kann das vorhandene Instrumentarium zum Schutz und zur Entwicklung von zentralen Versorgungsbereichen wirkungsvoll ergänzt werden.

Ein eher ablehnendes Meinungsbild bestand zu dem Vorschlag, den Anwendungs-

bereich von § 13a Abs. 2 Nr. 2 BauGB auf sämtliche Bebauungspläne, die der Innenentwicklung dienen, auszudehnen. Während einerseits auf die verfahrensentlastenden Elemente hingewiesen wurde, wurde andererseits auch auf die bei Bebauungsplänen mit weiträumigen Auswirkungen (z.B. für Einkaufszentren, großflächiger Einzelhandel, Industrie- und Gewerbegebiete) wichtige Koordinationsfunktion und den Kontrollmechanismus des Genehmigerfordernisses hingewiesen, der die Änderung des Flächennutzungsplans bei solchen Vorhaben in einem förmlichen Verfahren erforderlich mache.

Die übrigen diskutierten Überlegungen zu einer Weiterentwicklung des Instrumentariums der Innenentwicklung sollten im Rahmen der aktuellen Städtebaurechtsnovelle demgegenüber nicht weiter verfolgt werden. Die Diskussion im Gesprächskreis ließ hier erkennen, dass aus unterschiedlichen Erwägungen gegen das Aufgreifen dieser Vorschläge erhebliche Bedenken bestehen.

Weitere Regelungsbereiche

Umgang mit sogenannten Schrottimmobilien

Die städtebauliche Problematik von sog. Schrottimmobilien resultiert aus dem Umstand, dass ihr verwahrloster Zustand negativ in das Umfeld ausstrahlt, wobei sich die Eigentümer dieser Immobilien aus unterschiedlichsten Gründen nicht an der durch die Städte und Gemeinden angestrebten städtebaulichen Erneuerung beteiligen. Für die Städte besteht – mit regionalen Unterschieden – ein erheblicher Handlungsbe-

darf, der bei Fehlen einer Nachnutzungsperspektive die Beseitigung des entsprechenden Gebäudes erforderlich machen kann. Das für diesen Zweck verfügbare städtebaurechtliche Instrumentarium ist nicht optimal ausgestaltet. Beim Rückbaugesuch erscheint es nicht sachgerecht, die Anordnung des Gebotes auch in Fällen, bei denen es lediglich um die Beseitigung negativer städtebaulicher Ausstrahlungen geht, von der Aufstellung eines Bebauungsplans abhängig zu machen. Auch die Regelung der Kostentragung zu Lasten der Gemeinde erscheint nicht sachgerecht, da es sich in diesen Fällen um einen dem Eigentümer zurechenbaren Anlass handelt. Es sprechen daher gute Gründe für eine entsprechende Weiterentwicklung von § 179 BauGB, der ein vom bauordnungsrechtlichen Gefahrenbegriff losgelöstes Handeln der Gemeinden ermöglicht bzw. erleichtert. Zudem wird angeregt, die Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten Dritter in § 27a BauGB weiterzuentwickeln, um diese Möglichkeit auch bei Veräußerung von „Schrottimmobilien“ generell nutzen zu können.

Intensivtierhaltung als Gegenstand der städtebaulichen Planung

Ansiedlungen von Anlagen der Intensivtierhaltung im planungsrechtlichen Außenbereich haben nach allgemeiner Einschätzung zugenommen und führen in Gemeinden zu erheblichen Nutzungskonflikten. Den Kommunen ist angesichts dessen anzuraten, die räumliche Ordnung dieser Entwicklung mit den Mitteln der Bauleitplanung rechtzeitig sicherzustellen. Neben den Darstellungen von Flächen mit der Rechtswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB für solche Anlagen und von Flächen

mit Nutzungsbeschränkungen kommen zu diesem Zweck auch einfache Bebauungspläne für den Außenbereich in Betracht. Zudem kann durch Ausweisung von Sondergebieten für gewerbliche Intensivtierhaltungsanlagen erreicht werden, dass die Zulässigkeit außerhalb dieser Gebiete in der jeweiligen Gemeinde nicht mehr auf § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB gestützt werden kann.

Ob zur besseren Steuerung der Intensivtierhaltungsanlagen § 35 Abs. 1 BauGB geändert werden sollte und diese Anlagen aus dem Katalog der privilegierten Vorhaben herausgenommen werden sollten, bedarf einer sorgfältigen Abwägung. Die Diskussion ergab diesbezüglich sowohl Argumente für eine entsprechende Änderung als auch solche dagegen. Weiterer Änderungsbedarf insbesondere im Hinblick auf den Katalog möglicher Darstellungen wird nicht gesehen.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Teilnehmende Experten

Prof. Dr. Ulrich Battis,
Professor an der Humboldt-Universität zu Berlin. Direktor des Instituts für Deutsches und Internationales Baurecht an der Humboldt-Universität zu Berlin

Kerstin Berg,
Landschaftsplanerin, Hamburg

Dr. Ralf Bleicher
Beigeordneter beim Deutschen Landkreistag

Jörg Finkeldei
Baudirektor im Brandenburgischen Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft

Tine Fuchs
Referatsleiterin beim Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHT)

Elisabeth Heitfeld-Hagelgans
Ministerialrätin im Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen

Dr. Heinz Janning
Rechtsanwalt, Beigeordneter a.D. bei der Stadt Rheine

Folkert Kiepe
Beigeordneter beim Deutschen Städtetag

Prof. Dr. Michael Krautzberger
Präsident der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Ministerialdirektor a.D.

Ulrich Kuschnerus
Richter am Oberverwaltungsgericht a.D., Münster

Jens Meißner
Leitender Ministerialrat im Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr

Prof. Dr. Stephan Mitschang
Professor an der Technischen Universität Berlin

Eva Maria Niemeyer
Hauptreferentin beim Deutschen Städtetag

Prof. Dr. Christian W. Otto
Professor an der Technischen Universität Berlin

Dr. Stefan Paetow
Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht a.D.

Norbert Portz
Beigeordneter beim Deutschen Städte- und Gemeindebund

Dr. Olaf Reidt
Rechtsanwalt, Berlin

Prof. Dr. Ondolf Rojahn
Richter am Bundesverwaltungsgericht a.D.

Prof. Dr. Rudolf Schäfer
Professor em. an der Technischen Universität Berlin

Prof. Dr. Gerd Schmidt-Eichstaedt
Professor em. an der Technischen Universität Berlin

Prof. Dr. Wilhelm Söfker
Ministerialdirigent a.D.

Prof. Dr. Willy Spannowsky
Professor für Öffentliches Recht an der
Technischen Universität Kaiserslautern,
Richter am Oberlandesgericht Zweibrücken

Prof. Dr. Reinhard Sparwasser
Rechtsanwalt, Freiburg

Prof. Dr. Bernhard Stüer
Rechtsanwalt und Notar, Münster;
Richter am BGH-Anwaltssenat

Martin zur Nedden
Bürgermeister und Beigeordneter, Leipzig

**Teilnehmerinnen und Teilnehmer von
Seiten des Bundesministeriums für
Verkehr, Bau und Stadtentwicklung**

Oda Scheibelhuber
Ministerialdirektorin

Dietmar Horn
Ministerialdirigent

Dr. Jörg Schliepkorte
Ministerialrat

Dr. Johannes Stemmler
Ministerialrat

Dr. Jürgen Stock
Ministerialrat

Dr. Rolf Blechschmidt
Regierungsdirektor

Jörn Florian Hohrmann
Oberregierungsrat

Anke Wegner
Oberregierungsrätin

Moderation und Dokumentation

PD Dr. Arno Bunzel
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Stefanie Hanke
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Klimaschutz und Förderung erneuerbarer Energien im Städtebaurecht

Ergebnisprotokoll der ersten Gesprächsrunde am 11. Juni 2010 in Berlin

Begrüßung und Einführung

Einführend begrüßte Frau Ministerialdirektorin Scheibelhuber die Anwesenden und erläuterte den Anlass der Gespräche. Dieser ergebe sich aus dem Koalitionsvertrag, in dem es heißt: „Das Planungsrecht und die Planungsziele werden wir weiterentwickeln. Es gilt, den Klimaschutz zu verankern, den Vorrang der Innenentwicklung zu stärken Dazu werden wir das Baugesetzbuch (BauGB) anpassen und weiterentwickeln.“ Obwohl die letzte Gesetzesänderung (Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte, vom 21. Dezember 2006, in Kraft getreten am 1. Januar 2007) noch nicht lange zurück liege, stehe wieder eine BauGB-Novelle an. Zentrale Zielsetzung sei dabei, die Kommunen durch die Reform nicht zu belasten. In diesem Anliegen sehe sich das Ministerium durch die kommunalen Spitzenverbände gestärkt. Die anstehende Novellierung solle sich daher auf die Abarbeitung des konkreten Änderungsbedarfs konzentrieren, wie er im Koalitionsvertrag angelegt sei, und möglichst zu einer Vereinfachung für die kommunale Praxis führen oder neue Handlungsspielräume eröffnen.

Ziel der „Berliner Gespräche“ sei es, das Ministerium von ausgesuchten Experten aus Wissenschaft und Praxis zu einzelnen Themenfeldern fachlich beraten zu lassen. Es

entspreche einer guten und sinnvollen Tradition des Bundesbauministeriums, Novellen des BauGB gründlich durch Expertengespräche und Beteiligung der betroffenen Fachöffentlichkeit vorzubereiten. Bei früheren Novellen seien zu diesem Zweck vielfach Expertenkommissionen eingesetzt worden. Für die jetzige Novelle habe man die in Frage kommenden Themenstellungen auf mehrere Veranstaltungen, die mit unterschiedlichen Impulsgebern stattfinden, aufgeteilt. Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) sei als Auftragnehmer damit betraut, die organisatorische und inhaltliche Vorbereitung der Veranstaltungen zu übernehmen. In der Sache bat Frau Scheibelhuber die Teilnehmer dabei auch um Wahrung einer gewissen Vertraulichkeit. Es wäre dem Anliegen des Ministeriums nicht dienlich, wenn vor dem geplanten Abschlussbericht einzelne Elemente der Beratungen in der Fachöffentlichkeit diskutiert würden.

Thema der Auftaktveranstaltung sei der „Klimaschutz und die Förderung erneuerbarer Energien im Städtebaurecht“. Der Begriff „Klimaschutz“ sei dabei streng genommen etwas unpräzise, denn es gehe schon längst nicht mehr nur um die Verhinderung des Klimawandels, sondern auch um die Anpassung an den bereits eingetretenen Klimawandel. Am Treffendsten dürf-

te es daher sein, von klimagerechter Stadtentwicklung zu sprechen.

Exemplarisch wies Frau Scheibelhuber auf die im Rahmen der Auftaktveranstaltung zu behandelnde Frage hin, in welchem Verhältnis Bauleitplanung und Energiefachrecht zueinander stehen. Insbesondere in Umsetzung des Integrierten Energie- und Klimaprogramms der Bundesregierung und europarechtlicher Vorgaben werde das Energiefachrecht – z.B. die Energieeinsparverordnung (EnEV) und das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) – fortlaufend intensiv weiterentwickelt. Es stelle sich die Frage, welche Rolle hier die Bauleitplanung spielen könne und ob sie dabei über das Energiefachrecht hinausgehende Anforderungen stellen dürfe.

Frau Scheibelhuber wies sodann auf die weiteren Veranstaltungen der Gesprächsreihe sowie auf die Abschlussveranstaltung am 19. November 2010 hin, die gleichzeitig eine festliche Veranstaltung zum 50-jährigen Bestehen des Bundesbaugesetzes bzw. Baugesetzbuches sei. Sie schloss mit einem Dank an die Teilnehmer des Gesprächskreises für ihre Bereitschaft, mit ihren Erfahrungen und Kenntnissen dazu beizutragen.

Sodann widmete sich Prof. Battis vor dem Hintergrund seiner langjährigen Erfahrung in der Politikberatung gerade im Bereich des Städtebaurechts und als Mitglied von Expertenkommissionen und Gesprächsforen bei früheren Gesetzgebungsvorhaben mit einem einführenden Beitrag der Frage, welche Bedeutung Expertengespräche für die Vorbereitung von Gesetzesvorhaben im Städtebaurecht haben. Das Verfassen von

konkreten Formulierungsvorschlägen solle dabei nicht die Aufgabe der Experten sein.

Er verwies zudem auf die Bedeutung des Protokolls, mit dem die Beratungsergebnisse angemessen aufbereitet würden, um diese im weiteren Gesetzgebungsverfahren nutzen zu können. Zudem sei auch die Besetzung eines Expertenkreises für dessen erfolgreiche Arbeit entscheidend. Viele Änderungsanregungen der jeweils plural besetzten Expertenkreise, an denen Prof. Battis bisher beteiligt gewesen sei, seien in die später in Kraft getretene Gesetzesänderung eingeflossen.

Schließlich erläuterte Dr. Bunzel den Ablauf der Gesprächsreihe, das Programm der ersten Gesprächsrunde und die Spielregeln für die Arbeit bei den „Berliner Gesprächen“. Das Wichtigste sei, dass die geplanten Gespräche in einem geschlossenen Kreis stattfinden würden. Dies erlaube eine offene Diskussion und wirke der Gefahr entgegen, im Vorfeld eines Gesetzgebungsverfahrens unnötig Begehrlichkeiten von der einen oder anderen Seite zu wecken.

Die Funktion des Gesprächskreises sei die eines beratenden Gremiums. Das Ministerium suche den Sachverstand. Die Teilnehmer seien nach fachlicher Kompetenz ausgesucht worden. Der Gesprächskreis sei nicht gedacht als öffentliches Konsultationsverfahren. Aus diesem Grund sei auch nicht angestrebt worden, alle interessierten Fachverbände einzubeziehen, auch wenn naturgemäß von dieser Seite ein erhebliches Interesse bestanden habe. Dieses Gremium solle nicht dazu dienen, Einzelinteressen von Fachverbänden eine Plattform zu bieten.

Der Gesprächskreis solle geprägt sein durch einen fachlichen Diskurs. Im Mittelpunkt stehe der Austausch von Argumenten. Anders als bei klassischen Expertengremien solle der Kreis keine Empfehlungen beschließen. Die in der Diskussion sichtbar werdenden Argumente würden vielmehr auch in ihrer möglichen Widersprüchlichkeit die Grundlage für die weiteren Überlegungen des Ministeriums sein. Dies habe auch Konsequenzen für die Ergebnisaufbereitung. Der Kreis solle nicht als Autor des Berichts über die Beratungen fungieren. Die Aufgabe der Dokumentation und damit die Autorenschaft würden vielmehr beim Difu liegen. Dies entlaste die Diskussion des Arbeitskreises erheblich, da nicht um Formulierung gerungen werden müsse.

Dr. Bunzel ging sodann einführend auf den Gegenstand der ersten Gesprächsrunde ein und verwies insoweit zum einen auf die Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung, der zufolge Klimaschutz und Klimaanpassung neben der Innenentwicklung der Kern des Gesetzgebungsvorhabens sind. Als Hintergrund der Diskussion könne diesbezüglich auf ein Gutachten der Professoren Battis, Mitschang und Kersten hingewiesen werden, das sich unter dem Titel „Rechtsfragen zur ökologischen Stadterneuerung“ vor allem mit den verfassungsrechtlichen Grundlagen und den Instrumenten einer Klima schützenden Stadterneuerung befasse. Darin werde auch der relevante Rechtsrahmen des Energiefachrechts aufgefächert und eingehend in seinen Auswirkungen auf das Städtebaurecht reflektiert.

Zudem seien den Teilnehmern des Gesprächskreises Thesenpapiere der Professoren Mitschang und Söfker zugegangen, mit

denen die im Rahmen der ersten Gesprächsrunde zu behandelnden Aspekte aufbereitet und strukturiert worden seien. Diese Thesenpapiere würden von den jeweiligen Autoren jeweils in einem als fachlicher Input gedachten Beitrag erläutert und sollen die Grundlage der Diskussion bilden.

Novellierungsmöglichkeiten und Erfordernisse zu Klimaschutz und Klimaanpassung im Allgemeinen Städtebaurecht

Der Gesprächsgegenstand wurde in zwei thematischen Blöcken abgehandelt. Als fachliche Einleitung trug Prof. Mitschang jeweils die von ihm erarbeiteten Thesen vor. Er machte deutlich, dass sein Thesenpapier lediglich Möglichkeiten aufzeige, die zur Strukturierung der Diskussion dienten, nicht jedoch im Sinne von Änderungsempfehlungen zu verstehen seien. Wegen des Inhalts wird auf das schriftlich ausgearbeitete Thesenpapier verwiesen. Die folgende Gliederung orientiert sich an den Schwerpunkten der Diskussion.

Gesetzgebungskompetenz des Bundes und allgemeine Einschätzungen zum Erfordernis der Weiterentwicklung des Bauplanungsrechts für eine klimagerechte Entwicklung der Städte und Gemeinden

Nach allgemeiner Auffassung steht dem Bundesgesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum bei der Weiterentwicklung des Rechtsrahmens für die klimagerechte Stadtentwicklung zur Verfügung, der auf verschiedene Kompetenztitel (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18, Nr. 11, Nr. 24, Nr. 29 GG) gestützt werden kann. Die im Thesenpapier von Prof.

Mitschang dargestellte kompetenzrechtliche Ausgangslage wurde allgemein geteilt.

In mehreren Diskussionsbeiträgen wurde herausgestellt, dass die Kommunen dabei zu unterstützen seien, den zur Umsetzung der nationalen Klimaschutzziele erforderlichen Beitrag zu leisten. Aus diesem Grund sei auch eine Überprüfung und ggf. Weiterentwicklung des planungsrechtlichen Rahmens sinnvoll. Hemmnisse wurden allerdings vor allem in der praktischen Handhabung bzw. Umsetzung der Ziele einer klimagerechten Stadtentwicklung gesehen, während das bestehende Recht bereits vielfältig Handlungsoptionen für eine klimagerechte Stadt- und Gemeindeentwicklung eröffne, die häufig aber nicht genutzt würden.

Es wurde darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber bereits mit dem EAG Bau 2004 den Rechtsrahmen für eine klimagerechte Stadtentwicklung verbessert habe. Die im Thesenpapier gemachten Ausführungen wurden durch die Diskussion bestätigt. In verschiedenen Diskussionsbeiträgen wurde ausgeführt, dass bereits auf der Grundlage des geltenden Bauplanungsrechts Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung umgesetzt werden könnten. Verwiesen wurde dabei u. a. auf die Festsetzungsmöglichkeiten in Bezug auf Gebäudeform und Gebäudestellung, welche maßgeblichen Einfluss auf den Wärmeenergiebedarf von Gebäuden und die Erschließung erneuerbarer Energien zur Deckung des Wärmebedarfs hätten.

In diesem Zusammenhang wurde von einigen Diskussionsteilnehmern auch darauf hingewiesen, dass die im derzeitigen Bauplanungsrecht verfügbaren Potenziale für

eine klimagerechte städtebauliche Entwicklung von der Praxis häufig nicht ausgeschöpft würden. Zur Begründung wurde u. a. erläutert, dass nicht nur kleine Gemeinden vielfach überfordert seien, die Möglichkeiten einer klimagerechteren städtebaulichen Planung zu erkennen und die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten richtig zu interpretieren. Dabei seien auch die angespannte finanzielle Lage der Gemeinden und der Personalabbau in vielen Gemeindeverwaltungen von Bedeutung. Aus diesem Grund wurde eine weitere Erhöhung der Anforderungen für die kommunale Bauleitplanung als wenig hilfreich angesehen. Die Praxis müsse vielmehr bei der Nutzung der bestehenden bauplanungsrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten unterstützt werden, was z.B. durch Anleitungen, gute Beispiele oder Arbeitshilfen erfolgen könne. Quantitativen Vorgaben und Pflichterweiterungen im BauGB zulasten der Gemeinden stehe zudem Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG entgegen. Hingewiesen wurde in diesem Zusammenhang auch auf das einschlägige Fachrecht, welches allgemein verbindliche Anforderungen für den Wärmeenergiebedarf und den Wärmeschutz von Gebäuden sowie die Nutzung erneuerbarer Energien formuliere.

Vor dem Hintergrund der zum Teil bestehenden oder zumindest vermuteten Unsicherheiten der kommunalen Planungspraxis in Bezug auf die Gestaltungsspielräume des geltenden Rechts wurde auch erwogen, ob der Gesetzgeber an der einen oder anderen Stelle Klarstellungen im Gesetzestext vornehmen solle (vgl. Thesenpapier Prof. Mitschang). In mehreren Diskussionsbeiträgen wurde allerdings darauf hingewiesen, dass es nicht Aufgabe des Gesetzgebers

sein könne, den mit jeder Gesetzgebung typischerweise einhergehenden Auslegungserfordernissen durch klarstellende Regelungen zu begegnen. Die Gesetzgebung könne nicht die Rechtsanwendung ersetzen. Auch müsse der Gesetzgeber nicht alles, was einer gesetzlichen Regelung zugänglich sei, gesetzlich niederlegen.

Verschiedentlich wurde die Bedeutung informeller Energie- und Klimaschutzkonzepte für die Entwicklung neuer Baugebiete betont. U. a. wurde darauf verwiesen, dass im Rahmen der Architekturstudiengänge derzeit eine Reihe von sehr interessanten Tools für entsprechende Konzepte entwickelt werde. Informelle Konzepte könnten eine wichtige Grundlage für im Sinne des Klimaschutzes optimierte städtebauliche Planungen sein. Die Praxis nutze informelle Konzepte insbesondere zur fachlich fundierten Vorbereitung und rechtssicheren Begründung der förmlichen Bauleitpläne. Diese Bedeutung zeige sich z.B. bei der Verfolgung des Ziels der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, bei der üblicherweise die förmlichen Planungsinstrumente erst auf der Basis informeller Zentrenkonzepte bzw. Einzelhandelskonzepte aufgestellt würden. Zu erwägen sei – so die Anregung eines Diskussionsteilnehmers in diesem Kontext –, ob die Aufstellung von informellen Klima- und Energiekonzepten durch eine deutlichere rechtliche Verankerung oder durch praktische Anleitungen und Arbeitshilfen gefördert werden könne, um auf diese Weise die Umsetzung der Ziele einer klimagerechten Stadtentwicklung zu unterstützen. Diese überwiegend positive Bewertung informeller Konzepte war jedoch nicht unumstritten. Von einem Teilnehmer wurde eingewandt,

dass solche Konzepte nur teilweise umgesetzt würden.

Verhältnis zum Energiefachrecht

Vor dem Hintergrund der in den Thesenpapieren angesprochenen Anforderungen des Energiefachrechts bestand allgemein die Auffassung, dass das Bauplanungsrecht und insbesondere die Bauleitplanung im Verhältnis zum Energiefachrecht nur ergänzende Funktion haben könne und solle. In den Blick genommen wurden dabei vor allem die sich aus dem EEWärmeG sowie aus dem EnEG und der EnEV ergebenden Anforderungen. Hingewiesen wurde insoweit darauf, dass bei der Erarbeitung und Weiterentwicklung dieser fachrechtlichen Anforderungen die Schranken entsprechender Regelungen gerade auch hinsichtlich der Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgebots geprüft worden seien. Ein Ergebnis dabei sei gewesen, dass sowohl die EnEV als auch das EEWärmeG verschiedene Umsetzungsoptionen (Wahlmöglichkeiten) zur Erfüllung der jeweiligen Anforderungen eröffnen, um auf diese Weise den im Einzelfall sehr unterschiedlichen tatsächlichen Erfordernissen gerecht werden zu können. So lasse die EnEV bei der Ausführung von Baumaßnahmen Wahlmöglichkeiten zur Einhaltung des höchstzulässigen Jahresprimärenergiebedarfs zu. Diese hätten eine zentrale Bedeutung in Hinblick auf den Eigentumsbezug dieser Materie und damit auch auf die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips. In entsprechende Richtung gehen auch die Ausführungen im Thesenpapier von Prof. Söfker. Nach dem EEWärmeG könne der Verpflichtete danach zwischen verschiedenen Arten erneuerbarer Energien auswählen und an deren Stelle

auch eine Auswahl zwischen verschiedenen Ersatzmaßnahmen treffen. Damit könne den unterschiedlichen Gegebenheiten, etwa Gebäudebestand, örtliche Verhältnisse und individuelle Möglichkeiten, Rechnung getragen werden. Grundsätzlich wurde davor gewarnt, die Bauleitplanung mit energiefachrechtlichen Anforderungen zu überfordern: Für einheitliche sowie fachlich, technisch und rechtlich ausgefeilte Vorgaben sei das Energiefachrecht weit besser gerüstet.

In mehreren Diskussionsbeiträgen wurde ausgeführt, dass von den Gemeinden nicht erwartet werden könne, die allgemein geltenden gesetzlichen Anforderungen der Fachgesetze durch baugebietsbezogene Festsetzungen zu übertreffen. Zur Begründung wurde dabei zum einen auf die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes verwiesen. Zudem könnten Gemeindeverwaltungen mit der Prüfung der komplexen fachlichen und rechtlichen Fragen überfordert sein. Deshalb sollte es nach weitgehend übereinstimmender Auffassung im Wesentlichen um die Frage gehen, durch welche Änderungen im BauGB die Durchsetzung des Fachrechts flankiert und unterstützt werden könne. Als Vorfrage wäre dabei darauf einzugehen, ob das BauGB derzeit hinreichend geeignet sei, dem Fachrecht zu seiner Durchsetzung zu verhelfen.

Hingewiesen wurde auch darauf, dass das Fachrecht zum Teil Öffnungsklauseln zugunsten des Landesgesetzgebers enthalte. So könne dieser etwa nach § 3 Abs. 2 EEWärmeG diesem Gesetz entsprechende Verpflichtungen in Bezug auf den Gebäudebestand treffen. Davon habe z. B. Brandenburg durch eine Regelung in der Lan-

desbauordnung Gebrauch gemacht. In diesem Kontext sei auch der aktuellen Entscheidung des Verwaltungsgerichts Gießen (Urteil v. 12. März 2010 – 8 K 4071/08.GI) beizupflichten, der zufolge sich die angesprochene Ermächtigung für den Erlass landesrechtlicher Regelungen ausschließlich auf den Gebäudebestand beziehe und landesrechtliche Regelungen, die entsprechende Anforderungen für die Errichtung von Gebäuden treffen würden, gesperrt seien. Außerdem erlaube es § 16 EEWärmeG, dass Gemeinden von einer Bestimmung nach dem Landesrecht, die sie zur Begründung eines Anschluss- und Benutzungszwangs an ein Netz der öffentlichen Nah- oder Fernwärmeversorgung ermächtige, insbesondere auch zum Zwecke des Klima- und Ressourcenschutzes Gebrauch machen könnten. In Betracht gezogen wurde die Möglichkeit einer nachrichtlichen Übernahme bestehender satzungsrechtlicher Anschluss- und Benutzungspflichten.

Ein wichtiges Argument gegen die Schaffung von Möglichkeiten für die kommunale Bauleitplanung, die fachrechtlichen Anforderungen durch bauplanungsrechtliche Festsetzungen zu verschärfen, wurde zudem darin gesehen, dass die Weiterentwicklung der fachrechtlichen Anforderungen sehr dynamisch verlaufe und mit einer weiteren Verschärfung der Anforderungen in den nächsten Jahren zu rechnen sei. Diese Änderungsanfälligkeit würde mittelbar auch auf Bebauungspläne mit entsprechenden Festsetzungen durchschlagen und sie damit ihrer Funktion als verlässlicher Investitionsgrundlage berauben. Zudem würde sich die Situation ergeben, dass die auf Dauer angelegten Festsetzungen des Bebauungsplans mit der Weiterentwick-

lung der fachrechtlichen Anforderungen ganz oder teilweise obsolet würden. In diesem Kontext wurde insbesondere auf die gerade geänderte Gebäuderichtlinie der EU (Richtlinie 2002/91/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden) hingewiesen. Nach der ab 8. Juli 2010 geltenden Neufassung der Richtlinie (Richtlinie 2010/31/EU) sind ab 2021 alle neuen Gebäude als Niedrigstenergiegebäude (in den Entwürfen auch als Fast-Nullenergiegebäude bezeichnet) auszuführen (öffentliche Gebäude bereits ab 2019). Niedrigstenergiegebäude sind Gebäude mit einer sehr hohen Energieeffizienz. Der fast bei Null liegende oder sehr geringe Energiebedarf sollte zu einem ganz wesentlichen Teil durch Energie aus erneuerbaren Energien gedeckt werden.

Festgestellt wurde zudem, dass das Fachrecht, welches Klimaschutzmaßnahmen zum Gegenstand habe, sein Verhältnis zu anderen Rechtsmaterien, die mit dem Fachrecht in Konflikt geraten könnten, abgewogen regelt. So sei etwa die EnEV schon derzeit sehr denkmalfreundlich. Wären Belange des Denkmalschutzes beeinträchtigt, griffen die Anforderungen der Verordnung nicht.

Im Ergebnis bestand Einigkeit, dass es Aufgabe des Bauplanungsrechts und der Bauleitplanung sei, die Umsetzung des Energiefachrechts zu ermöglichen (z.B. durch die erleichterte Zulässigkeit nachträglicher Außendämmmaßnahmen) und zu erleichtern (z.B. durch die Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für den Einsatz von KWK-Anlagen). Auch könne die Bauleitplanung für ein Baugebiet die Erfüllung der

Nutzungspflicht nach § 3 EEWärmeG begünstigen.

Klimaschutzklausel

Ausdrücklich unterstützt wurde der Vorschlag, zur Verstärkung des Anliegens der klimagerechten Stadtentwicklung die in § 1 Abs. 5 BauGB enthaltenen Planungsgrundsätze weiter zu entwickeln und um den Gedanken der Klimaanpassung zu ergänzen. Als Beispiel für eine solche Regelung wurde die Formulierung des § 2 Nr. 6 Satz 6 ROG genannt. Danach sei den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen. Dieser Vorschlag entspricht auch den Ausführungen im Thesenpapier von Prof. Söfker.

Hintergrund dieses Vorschlags ist vor allem, dass die Diskussion um die Tragweite der Ziele des allgemeinen Klimaschutzes als städtebauliche Rechtfertigung für entsprechende Festsetzungen im Bebauungsplan nicht abgeschlossen erscheint. Zwar wurde darauf hingewiesen, dass die aufgeworfene Frage im wissenschaftlichen Diskurs heute weitgehend dahingehend geklärt sei, dass Bebauungspläne im Rahmen der Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 BauGB auch Regelungen zur Vermeidung oder Minderung der nachteiligen Auswirkungen auf das Klima enthalten dürften, soweit diese im Zusammenhang mit der Regelung von Bodennutzungen stehen würden. Eine Weiterentwicklung der Klimaschutzklausel könne diesbezüglich jedoch noch mehr Rechtssicherheit schaffen.

In diesem Kontext wurde auch erwogen, im einleitenden Satz des § 9 Abs. 1 BauGB die klarstellenden Worte „aus städtebaulichen Gründen“ zu streichen, um auf diese Weise dem Argument, Gründe des globalen Klimaschutzes seien keine städtebaulichen Gründe, begegnen zu können. In den Diskussionsbeiträgen wurde von einer solchen Streichung allerdings abgeraten. Zur Begründung wurde im Wesentlichen darauf verwiesen, dass eine solche Streichung an der materiellen Voraussetzung, wonach Festsetzungen in einem Bebauungsplan aus städtebaulichen Gründen erforderlich sein müssten, nichts ändere. Diese Voraussetzung ergebe sich nämlich aus § 1 Abs. 3 BauGB. Die Einfügung der „städtebaulichen Gründe“ in § 9 Abs. 1 BauGB habe nur klar gestellt, was zuvor ohnehin gegolten habe und auch nach deren Streichung weiterhin gelten würde. Die Bauleitplanung sei ein Instrument zur städtebaulichen Entwicklung und Ordnung, das die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke vorzubereiten und zu leiten habe. Soweit sich aus dieser Aufgabe Regelungserfordernisse in Bezug auf die Auswirkungen auf den Klimaschutz ergeben würden, seien diese städtebaulicher Art. Als Orientierungsrahmen könne insoweit § 1 Abs. 5 und 6 BauGB herangezogen werden.

Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten sowie weitere Regelungserfordernisse

Als Grundlage der Diskussion trug Prof. Mitschang die in seinem Thesenpapier ausgeführten Thesen mündlich vor. Bezüglich der Inhalte wird auf das Thesenpapier verwiesen. Die anschließende Diskussion lässt sich in drei Schwerpunktbereiche gliedern.

Darstellungsmöglichkeiten im Flächennutzungsplan

Die im Thesenpapier getroffenen Einschätzungen wurden geteilt bzw. blieben unwidersprochen. Allerdings wurde die dort angesprochene Klarstellungsoption in Bezug auf die Frage, ob auf der Stufe der Flächennutzungsplanung auch für den bebauten Bereich Darstellungen mit dem Ziel des Einsatzes erneuerbarer Energien getroffen werden können, im Lichte der allgemeinen Diskussion zu klarstellenden Regelungen gesehen. Auch hier ist also die Einschätzung zu beachten, dass nicht jede Auslegungsfrage durch den Gesetzgeber zu klären sei (vgl. oben).

Der Vorschlag von Prof. Söfker, im Katalog des § 5 Abs. 1 BauGB eine Darstellung über die Ausstattung des Gemeindegebiets mit erneuerbaren Energien (Ergänzung des § 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB) ausdrücklich als Darstellungsmöglichkeit aufzunehmen, wurde in der Diskussion nicht erörtert.

Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan

Die Thesen zu den unstreitig bereits nach geltender Gesetzlage bestehenden Festsetzungsmöglichkeiten fanden breite Zustimmung bzw. blieben unwidersprochen. Diese beziehen sich insbesondere auf die Anforderungen zur Wärmedämmung sowie die räumlichen Ansprüche in Bezug auf die Realisierbarkeit von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien. Die für diese Ziele sinnvollen Maßnahmen können auf der Grundlage des bestehenden Festsetzungskatalogs in § 9 Abs. 1 bis 3 BauGB sowie der Bestimmungen der BauNVO schon

gegenwärtig weitgehend geregelt werden (vgl. Thesenpapier).

Anknüpfungspunkt für die Diskussion über Klarstellungserfordernisse war der von Prof. Mitschang im Sinne einer Diskussionsgrundlage so bezeichnete „breite Strauss“ von im Thesenpapier angesprochenen Möglichkeiten für klarstellende Regelungen. Dabei wurde nur zum Teil auf konkrete Regelungen eingegangen. Vielmehr wurden die bereits oben skizzierten Bedenken gegen zu viele klarstellende Gesetzesänderungen vorgetragen. Es wurde darauf hingewiesen, dass gesetzliche Bestimmungen grundsätzlich abstrakt und generell gefasst sein müssten. Die Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen erfolge erst im Rahmen des Vollzugs der Gesetze durch die Praxis. Der Gesetzgeber sei überfordert, wenn er jede sich in der Praxis stellende Auslegungsfrage durch eine Änderung des Gesetzes aufgreifen würde. Klarstellungswünsche müssten daher mit aller Vorsicht und Zurückhaltung behandelt werden. Insgesamt kam eine deutliche Skepsis hinsichtlich der im Thesenpapier diskutierten Möglichkeiten für Klarstellungen zum Ausdruck.

In der Diskussion explizit aufgegriffen wurde das Erfordernis der Klarstellung in Bezug auf den Spielraum für die geringfügige Überschreitung von Baulinien, Baugrenzen oder Bebauungstiefen im Einzelfall (vgl. § 23 BauNVO) und bei der Zulassung von Ausnahmen und Befreiungen (vgl. § 31 BauGB). Für eine Klarstellung wurde vor allem angeführt, dass diese die Handhabung durch die Bauplanungs- und Bauordnungsbehörden erleichtern könne, um auf diese Weise mehr Rechtssicherheit für Klima-

schutz begünstigende Entscheidungen zu erreichen.

Der ebenfalls diskutierte Idee, bei § 9 Abs. 1 Nr. 21 BauGB klarzustellen, dass es zur Realisierung von Geh-, Fahr- und Leitungsrechten stets flankierender zivilrechtlicher Regelungen bedürfe, wurde demgegenüber ausdrücklich widersprochen. Der Gegenstand dieser Klarstellung entspreche der bereits einheitlichen Auffassung in Rechtsprechung und Literatur, so dass kein Regelungsbedarf bestehe.

Das Thesenpapier von Prof. Mitschang bringe zum Ausdruck, dass eine Erweiterung der Festsetzungsmöglichkeiten in Betracht der bereits bestehenden sehr vielfältigen planungsrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten allenfalls im Sinne einer behutsamen Ergänzung erfolgen solle. Dieses Votum fand in der Diskussion breite Zustimmung.

Bezogen auf die Festsetzungsmöglichkeit nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchstabe b BauGB wurde die im Thesenpapier vorgenommene Auslegung bestätigt, eine Ausdehnung der Vorschrift auf den Gebäudebestand jedoch abgelehnt. Zur Begründung wurde u. a. darauf hingewiesen, dass die gleiche Debatte bereits erschöpfend im Gesetzgebungsverfahren zum EEWärmeG geführt worden sei. Dort habe man sich bereits dagegen entschieden. Es gebe keine neuen Erkenntnisse oder Änderungen, die das erneute Aufgreifen der Debatte rechtfertigen könnten. Die überzeugenden Argumente, wie etwa die unangemessene finanzielle Belastung der Hauseigentümer sowie die geringe Steuerungswirkung, seien heute ebenso aktuell wie vor dem Inkrafttreten des EEWärmeG. Die Festsetzung

der Verpflichtung zur Nutzung entsprechender erneuerbarer Energien wurde allgemein abgelehnt.

Angesprochen wurde zudem, ob man die Festsetzung von Energiekennziffern wie den Jahreswärmeenergiebedarf von Gebäuden oder den Wärmedurchgangskoeffizienten von Bauteilen eröffnen oder erleichtern sollte. Die Zulässigkeit entsprechender Festsetzungen ist umstritten und wurde im Thesenpapier von Prof. Mitschang als *de lege lata* nicht gegeben eingestuft; die Tragweite der als Festsetzungsgrundlage in Betracht kommenden Regelung in § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB wurde nicht im Detail diskutiert.

Insgesamt wurde deutlich, dass angesichts der Entwicklung des Fachrechts erhebliche Skepsis besteht, die Kommunen mit der Aufgabe zu konfrontieren, einzelfallbezogen im Rahmen ihrer Bauleitplanung Anforderungen in Bezug auf den Jahreswärmeenergiebedarf von Gebäuden oder den Wärmedurchgangskoeffizienten von Bauteilen zu entwickeln, die über den sich aus dem einschlägigen Fachrecht ergebenden Anforderungen liegen. Hingewiesen wurde in diesem Zusammenhang vor allem auf die erheblichen Risiken einer unzutreffenden Würdigung der sich z.B. aus dem Verhältnismäßigkeitsgebot und aus dem Gleichbehandlungsgebot ergebenden Anforderungen, aber auch auf die Schwierigkeiten der wirtschaftlichen und technischen Bewertung innovativer Techniken. Zudem wurde ausgeführt, dass bereits heute absehbar sei, dass die Anforderungen der EnEV in Anbetracht der durch die Neufassung der Gebäudeenergieverordnung der EU bis 2021 umzuset-

zenden weitergehenden Anforderungen auch weiter verschärft würden (siehe oben).

Es bestand daher weitgehend Einigkeit, die Festsetzungsmöglichkeiten nicht grundlegend zu erweitern, sondern den Fokus auf solche Änderungen zu legen, die erforderlich seien, um die Umsetzung des Fachrechts zu erleichtern bzw. zu flankieren. Die Flankierung des Fachrechts durch das BauGB erfordere insgesamt ein hohes Maß an Fingerspitzengefühl. Leitlinie müsse sein, die bauplanerische Zulässigkeit von durch das Fachrecht vorgegebenen Maßnahmen zu vereinfachen.

Weitere Regelungsoptionen

Die im Thesenpapier von Prof. Mitschang geäußerte Relevanz städtebaulicher Verträge für eine klimagerechte Stadtentwicklung fand in der Diskussion Bestätigung. Es wurde u. a. darauf hingewiesen, dass städtebauliche Verträge vor allem bei innovativen Vorhaben das geeignete Instrument seien, da hier die Bereitschaft und Fähigkeit des zur Umsetzung verpflichteten Vertragspartners vorausgesetzt werden könne, während sich die Festsetzungen eines (Angebots-) Bebauungsplans an einen unbekannten Adressatenkreis noch nicht feststehender Bauwilliger richte.

Die Idee so genannter Climate Improvement Districts (CID) nach dem Vorbild der in einigen Bundesländern auf der Grundlage von § 171f BauGB ermöglichten Business Improvement Districts (BID) wurde vor allem vor dem Hintergrund der vorliegenden Erfahrungen zu BIDs diskutiert. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass z.B. in NRW bereits vor Erlass des Gesetzes und

auch danach „gesetzesfreie“ BID-Modelle erfolgreich durchgeführt und in vielfältiger Weise genutzt würden. Es sei auch kein Fall bekannt, in dem sich die Beteiligten zu einer Umwandlung eines „gesetzesfreien“ BID-Projekts in ein „gesetzliches“ entschlossen hätten. Daran zeige sich eindrücklich, dass bestimmte Konzepte und Ideen gerade keiner – auch äußerst gut gemeinten – gesetzlichen Umsetzung bedürften. Die Diskussion ließ erkennen, dass die Möglichkeiten solcher CID bislang eher theoretischer Natur zu sein scheinen und die konkrete Ausgestaltung bezogen auf klimaschutzbezogene Maßnahmen noch wenig fassbar ist. Ein Regelungsbedarf im Bereich des Städtebaurechts besteht nach übereinstimmender Auffassung derzeit nicht, da die bundesrechtlichen Voraussetzungen in § 171f BauGB bereits ausreichen.

Erneuerbare Energien im unbeplanten Innenbereich und im Außenbereich

(§§ 34 und 35 BauGB)

Einführend erläuterte Prof. Söfker das von ihm verfasste Thesenpapier. Wegen der Inhalte wird auf dieses verwiesen.

Die Aspekte, die im Bereich der BauNVO anzusiedeln sind, wurden in der Diskussion zurückgestellt. Sie sollen im Rahmen des zweiten Workshops am 3. September 2010 angesprochen werden, der sich mit den Änderungserfordernissen der BauNVO befassen wird. Dies betrifft auch die Fragen der Zulässigkeit von Anlagen für die Nutzung erneuerbarer Energien als Nebenanlage nach § 14 BauNVO sowie der erleichterten

Zulässigkeit von nachträglichen Außen-dämmmaßnahmen zur Erfüllung der EnEV-Anforderungen im Bestand.

Zur Begriffsbestimmung „erneuerbare Energien“

Die im Thesenpapier ausgeführte Einschätzung, dass eine Definition des Begriffs „erneuerbare Energien“ im BauGB nicht erforderlich sei und die Verwendung des entsprechenden Begriffs im Zusammenhang mit den jeweiligen städtebaurechtlichen Regelungen ausreiche, wurde in der Diskussion nicht in Frage gestellt. Wie im Thesenpapier dargelegt, lässt sich der Begriff aus dem jeweiligen Regelungskontext in Verbindung mit den einschlägigen Fachgesetzen, insbesondere dem EEG und dem EEWärmeG, hinreichend bestimmen.

Windenergieanlagen / Repowering

Die Diskussion bestätigte die im Thesenpapier ausgeführte Auffassung, dass sich das Regelungssystem zur planungsrechtlichen Steuerung von Windenergievorhaben (privilegierte Zulässigkeit von Windenergieanlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB kombiniert mit der planerischen Steuerung gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB) grundsätzlich bewährt hat. Änderungsbedarf gibt es nach der Klärung der allermeisten in diesem Zusammenhang bestehenden Rechtsfragen durch die Gerichte nicht mehr.

Auch fand die These, dass das Repowering von Windenergieanlagen mit dem bestehenden bauplanungsrechtlichen Instrumentarium grundsätzlich sachgerecht geregelt werden könne, Zustimmung. Hingewiesen wurde insoweit auf die Dokumenta-

tion einer Untersuchung zu den für das Repowering geeigneten Instrumenten und Vorgehensweisen, die das BMU und der DStGB gemeinsam in 2009 herausgegeben hätten. Die darin aufgezeigten Empfehlungen würden in der Praxis bereits genutzt. Hingewiesen wurde insbesondere auch auf die Möglichkeit, die im Bebauungsplan festgesetzte Nutzung zu befristen oder unter eine auflösende oder aufschiebende Bedingung zu stellen (§ 9 Abs. 2 BauGB). Die Probleme des Repowerings seien im Praktischen zu verorten. Den Problemen von großen Anlagen im Außenbereich könne mit den Mitteln des Bebauungsplans ausgewogen und steuernd begegnet werden. Das Repowering könne zudem durch städtebauliche Verträge flankiert werden, die akzeptable Lösungen für alle Beteiligten schufen.

Anlagen zur Gewinnung von Energie aus Biomasse

In der Diskussion wurde auf die im Thesenpapier von Prof. Söfker enthaltenen Ausführungen verwiesen. Kern der geltenden Regelung sei die Bindung an den ortsansässigen Betrieb. Auf diese Weise könnten der Energieaufwand und andere nachteilige Auswirkungen des Transports der Biomasse gering gehalten werden. Für größere, nicht betriebsgebundene Anlagen habe sich die Praxis darauf eingestellt, die komplexen Auswirkungen solcher Vorhaben im Rahmen eines Bebauungsplans, oftmals auch eines Vorhaben bezogenen Bebauungsplans nach § 12 BauGB, planerisch zu bewältigen. Die Diskussion hierzu zeigte, dass es aus städtebaulicher Sicht große Zurückhaltung gegenüber einer Ausweitung des Privilegierungstatbestandes für Anlagen zur Energiegewinnung aus Biomasse gibt. Es

wurde allerdings darauf verwiesen, dass zur Überprüfung der bestehenden Regelung eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingerichtet worden sei und empfohlen, deren Ergebnisse abzuwarten.

Photovoltaikanlagen

Bei dem Thema Photovoltaik wurde einleitend darauf hingewiesen, dass vor einer Novellierung des BauGB genau beobachtet werden sollte, wie das Fachrecht – auch im Tatsächlichen – das Baurecht beeinflusse. So hätten etwa die Abnahmepflicht und die Vergütungsregeln des EEG zu einem spürbaren Investitionsdruck geführt, der von den Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung aufgegriffen werden müsse.

Die weit überwiegende Mehrheit der Teilnehmer des Gesprächskreises hielt die derzeitige Regelung für ausreichend und lehnte eine Aufnahme der Photovoltaikanlagen in den Kreis der privilegierten Vorhaben im Sinne von § 35 Abs. 1 BauGB ab. Gegen eine Privilegierung von Photovoltaikanlagen im Außenbereich wurden vielmehr erhebliche Bedenken geäußert. Dabei wurde der Argumentation im Thesenpapier gefolgt. Mit guten Gründen setze auch das EEG für die Anwendung der Vergütungsregelung des § 32 EEG voraus, dass die Photovoltaikanlage auf der Grundlage eines Bebauungsplans errichtet werde. In der Praxis habe sich die Aufstellung von Bebauungsplänen (oftmals auch Vorhaben bezogene Bebauungspläne) bei der Planung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen bewährt.

Da Photovoltaikanlagen weder privilegiert seien noch ein Privilegierungserfordernis bestehe, ergebe sich auch - anders als etwa

bei Windenergieanlagen - kein Erfordernis einer planerischen Steuerung der Photovoltaikanlagen im Wege der Flächennutzungsplanung. Die in der Diskussion erwogene Idee, die Zulässigkeit von Freiflächen-Photovoltaikanlagen durch eine Standortausweisung entsprechender Anlagen im Flächennutzungsplan zu steuern, sei deshalb nicht weiterführend. Unter geltender Rechtslage sei es hingegen unproblematisch möglich, einfache Bebauungspläne für Photovoltaikanlagen im Außenbereich aufzustellen.

Nicht abschließend geklärt wurde, ob die Photovoltaikanlagen auf Gebäuden im Außenbereich als mitgezogene Nutzung per se zulässig sind, wenn sie auf zulässig errichteten Gebäuden, wie etwa einem Schweinestall, installiert werden. Auch hinsichtlich der faktischen Firsthöhe, die sich durch die Anbringung von Photovoltaikanlagen ergebe, wurde weder für den beplanten noch den unbeplanten Innenbereich Regelungsbedarf gesehen.

Insgesamt zeigte die Diskussion vor allem, dass das Regelungssystem zur Zulässigkeit von Anlagen zur Gewinnung erneuerbarer Energien bereits de lege lata gut funktioniert. Änderungsbedarfe sind nur in sehr geringem Maße angesprochen und mit Zurückhaltung kommentiert worden.

Tiefengeothermie

Auch hinsichtlich der Regelung zur Zulässigkeit von Geothermieanlagen erbrachte die Diskussion keine Hinweise auf Änderungsbedarfe. Kontrovers diskutiert wurde lediglich die Frage, ob solche Anlagen per se wegen der Bindung an geeignete geolo-

gische Verhältnisse ortsgebundene gewerbliche Betriebe im Sinne von § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB seien. Dem wurde entgegen gehalten, dass trotz der Abhängigkeit von bestimmten geografischen Gegebenheiten bei der Wahl des Anlagenstandorts häufig Spielräume bestünden. Schon derzeit seien über viele Kilometer entfernte Distanzen zwischen ober- und unterirdischen Anlageanteilen technisch unproblematisch überwindbar.

Fazit und abschließende Empfehlungen

Gesetzgebungskompetenz und Verhältnis zum Energiefachrecht

Die einfachgesetzliche Umsetzung des Konzepts der klimagerechten Stadtentwicklung im Baugesetzbuch kann auf der Grundlage des Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18 GG erfolgen, da sein Anknüpfungspunkt die Nutzung von Grund und Boden ist. Bundesgesetzliche Regelungen, die dem Klimawandel entgegenwirken oder der Anpassung an den Klimawandel dienen, lassen sich grundsätzlich zumindest teilweise auch auf die Kompetenztitel Recht der (Energie-)Wirtschaft (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 GG), Luftreinhaltung (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) sowie Naturschutz und Landschaftspflege (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 29 GG) stützen.

Im Verhältnis zum Energiefachrecht (EE-WärmeG, EEG, EnEG und EnEV etc.) kommt dem Städtebaurecht vor allem die Funktion zu, die möglichst effektive Umsetzung der fachrechtlichen Anforderungen flankierend zu unterstützen. Hierfür bietet das BauGB nach den klimabezogenen Änderungen der Novelle 2004 (EAG Bau) bereits

ein vielfältiges Instrumentarium. So lassen sich z.B. schon heute Festsetzungen zur Baukörperstellung zwecks optimaler Ausnutzung von Sonnenenergie treffen, bauliche Maßnahmen zum Einsatz erneuerbarer Energien oder Freiflächen zur Bildung stadtklimatisch erforderlicher Kaltluftschneisen festsetzen. Die Weiterentwicklung des städtebaurechtlichen Instrumentariums sollte sich darauf konzentrieren, im Detail bestehende Hemmnisse bei der Umsetzung der energiefachrechtlichen Anforderungen auszuräumen.

Das geltende Energiefachrecht (insb. EnEV und EEWärmeG) setzt für den Neubausektor bereits jetzt hohe Standards sowohl für die energetische Qualität von Gebäuden als auch für den Einsatz erneuerbarer Energien. Vor diesem Hintergrund wurden erhebliche Bedenken erkennbar, die kommunale Bauleitplanung zu einer weiteren Verschärfung der sich aus dem Energiefachrecht ergebenden Anforderungen zu nutzen, denn hiermit setzt man entsprechende Bebauungspläne in starkem Maße der Gefahr der Unwirksamkeit aus: Schon die hohe technische Komplexität energiefachlicher Vorgaben würde viele Kommunen angesichts unzureichender personeller Ausstattung schlicht überfordern. Hinzu kommt, dass bereits die bestehenden bundesweit geltenden Vorgaben des Energiefachrechts das Ergebnis kontroverser politischer Diskussionen sind; diese Vorgaben zu verschärfen, könnte zur Unverhältnismäßigkeit (Wirtschaftlichkeitsgebot) entsprechender Bebauungspläne führen. Damit würden weder der Klimaschutz noch eine geordnete städtebauliche Entwicklung unterstützt. Des Weiteren unterliegt das Energiefachrecht – nicht zuletzt auf Grund eu-

roparechtlicher Vorgaben – regelmäßig Änderungen; diese Änderungsanfälligkeit würde sich mittelbar auch auf Bebauungspläne mit entsprechenden Festsetzungen auswirken, die damit ihre Funktion als verlässliche Investitionsgrundlage verlören. Energiefachrecht und Bauleitplanung sollten deshalb nicht in Konkurrenz zueinander treten, sondern sich – unter Beachtung ihrer unterschiedlichen Zielrichtung – gegenseitig ergänzen.

Klarstellungserfordernisse

Die Möglichkeit, Auslegungsfragen zu bestehenden klimaschutzbezogenen Vorschriften durch eine gesetzgeberische Klarstellung zu beantworten, sollte im Gesetzgebungsverfahren nur zurückhaltend genutzt und geprüft werden. Eine solche Klarstellung lässt sich jedenfalls nicht allein mit der Auslegungsbedürftigkeit einer Regelung begründen. Sie sollte nur in den Fällen in Betracht gezogen werden, in denen erkennbar ist, dass sich bei den Normadressaten (Gerichte, Verwaltungen) eine Auslegung durchgesetzt hat, die den Intentionen des Gesetzgebers widersprechen. Auch eine uneinheitliche Auslegung durch die Normadressaten kann Anlass für eine Überprüfung des Klarstellungserfordernisses geben.

Klimaschutzklausel

Zur Verstärkung des Anliegens der klimagerechten Stadtentwicklung sollten die in § 1 Abs. 5 BauGB enthaltenen Planungsgrundsätze weiterentwickelt und um den Gedanken der Klimaanpassung ergänzt werden. Als Beispiel für eine solche Regelung wurde die Formulierung des § 2 Nr. 6 Satz 6 ROG genannt. Auf diese Weise könnte

unter anderem auch mehr Rechtssicherheit bei der Auslegung der Reichweite der Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 BauGB gewonnen werden.

Festsetzungsmöglichkeiten

Eine Erweiterung der Festsetzungsmöglichkeiten wird in Anbetracht der bereits bestehenden sehr vielfältigen planungsrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten nicht empfohlen. Die Klärung der schwierigen verfassungsrechtlichen Fragen sowie der durch die Entwicklung neuer Technologien auftretenden fachlichen Fragen sollte der Fachgesetzgebung und nicht den planenden Gemeinden auch im Interesse von Rechts- und Investitionssicherheit überlassen bleiben. Dabei ist auch die Dynamik der sich ändernden energiefachrechtlichen Anforderungen zu berücksichtigen.

Damit sind Verbesserungen im Detail nicht ausgeschlossen.

Erneuerbare Energien im unbeplanten Innenbereich und im Außenbereich (§§ 34 und 35 BauGB)

Insgesamt scheint sich das bestehende Regelungssystem zur Zulässigkeit von Anlagen zur Gewinnung erneuerbarer Energien bewährt zu haben und bereits gut zu funktionieren. Änderungsbedarf wurde nur in sehr geringem Maße angesprochen und mit Zurückhaltung kommentiert. Grundsätzlich wird hier kein gesetzlicher Steuerungsbedarf gesehen. Bei Biomasseanlagen wird angesichts der technischen Komplexität auf die derzeit einberufene Bund-Länder-Arbeitsgruppe verwiesen. Eine Privilegierung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen

steht nicht nur im Widerspruch zu der von der Bundesregierung angestrebten Reduzierung der Solarförderung im EEG, sondern erkennt auch, dass derartige Anlagen auf Grund ihrer Großflächigkeit in besonderem Maße das Bedürfnis für eine entsprechende Bebauungsplanung auslösen.

Sonstige Regelungsbereiche

Die Bedeutung städtebaulicher Verträge für die Umsetzung klimaschutzbezogener Zielsetzungen hat sich bestätigt. Regelungsbedarf im Hinblick auf so genannte Climate Improvement Districts (CID) wird nicht gesehen.

Änderungsbedarf bei der Baunutzungsverordnung

Ergebnisprotokoll der zweiten Gesprächsrunde am 03. September 2010 in Berlin

Begrüßung und Einführung

Zu Beginn der zweiten Gesprächsrunde begrüßte Dr. Bunzel die Anwesenden und leitete in die Thematik ein. Dabei verwies er auf die als Tischvorlage gereichte Umfrage zum „Novellierungsbedarf bei der BauNVO“, die das Deutsche Institut für Urbanistik gemeinsam mit dem Deutschen Städtetag durchgeführt hat. Die Befragung von Bau- und Planungsdezernaten der Mitgliedstädte des Deutschen Städtetags habe ergeben, dass die BauNVO von der großen Mehrheit der Städte als ein brauchbares und bewährtes Instrument bei der Aufstellung von Bauleitplänen und für die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben angesehen werde. Gleichzeitig seien allerdings eine ganze Reihe von Detailspekten in der Befragung angesprochen worden, die Anlass für eine Überprüfung im Hinblick auf Änderungserfordernisse gäben. Es habe sich aber auch gezeigt, dass zumindest über einige Änderungen nachgedacht werden könne. Für die Diskussion würde es sich anbieten, in Anlehnung an die Struktur der BauNVO zwei Blöcke zu bilden:

- die Regelungen zur Art der baulichen Nutzung einerseits und
- die Regelung zum Maß der baulichen Nutzung andererseits.

Generell stelle sich für die Diskussion zudem die übergreifende Frage, welche der

zur Debatte stehenden Überlegungen kurzfristig in der laufenden Wahlperiode aufgegriffen werden könnten, und welche davon einer umfassenden, grundlegenden und auf Forschung basierenden Diskussion bedürften und damit eher eine längerfristige Perspektive darstellten.

Daran anschließend begrüßte Frau Ministerialdirektorin Scheibelhuber im Namen des Ministers Dr. Ramsauer und der anwesenden Vertreter des BMVBS die Gesprächsteilnehmer. Sie sprach sich zusammenfassend für eine ausbalancierte Reform der BauNVO aus, bei der die Vielzahl praxistauglicher Regelungen beibehalten werde.

Grundsätzliche Erwägung zum Novellierungsbedarf

Zum Novellierungsbedarf der BauNVO aus Sicht der Städte und Gemeinden haben insbesondere Herr Porz und Herr Kiepe in ihrem Thesenpapier Stellung genommen. Auch im Thesenpapier von Frau Ministerialrätin Heitfeld-Hagelgans finden sich grundsätzliche und ausführlich begründete Erwägungen zum Novellierungsbedarf der BauNVO. Die Thesenpapiere weisen in der grundsätzlichen Bewertung eine weitgehende Übereinstimmung auf, die auch in der Diskussion bestätigt wurde. Auf den In-

halt der Thesenpapiere wird an dieser Stelle verwiesen.

Einigkeit bei den Teilnehmern der Gesprächsrunde bestand darin, dass die BauNVO sich in der Praxis der Anwender bewährt hat. Generell lasse sich feststellen, dass die Regelungen der

BauNVO weitgehend rechtssicher angewendet würden und von den Anwendern als grundsätzlich ausreichend angesehen würden, um die anstehenden städtebaulichen Aufgaben zu bewältigen. Die Änderungen in der anstehenden Novellierung sollten sich daher auf das Notwendige beschränken. Dabei wurde eine Reihe von Argumenten zur Begründung angeführt. So wurde darauf hingewiesen, dass mit jeder Änderung des gesetzlichen Regelungsrahmens im Städtebaurecht für die Normanwender in der Praxis eine Einarbeitung erforderlich wird, die in der Regel einige Jahre rechtliche Unsicherheiten mit sich bringt, bis eine Klarstellung durch die Rechtsprechung erfolgt. Dabei müsse bedacht werden, dass die Regelungen der BauNVO auch in anderen Rechtsgebieten (z. B. im Immissionsschutzrecht, bei der Grundstücksbewertung) Bedeutung haben, und sich bei einer Änderungen der BauNVO auch dort Anpassungen und für einige Jahre rechtliche Unsicherheiten ergeben können.

Angesprochen wurde auch die gleichzeitige Fortgeltung älterer Fassungen der BauNVO. Bei älteren Bebauungsplänen müssen die jeweils geltenden früheren Fassungen der Baunutzungsverordnung angewendet werden. Insbesondere bei den so genannten Schichtenbebauungsplänen (Bebauungspläne, für die aufgrund von Änderungen

mehrere Fassungen der BauNVO gelten), sei dies für die Praxis eine Erschwernis.

Zudem wurde über die Erfahrungen berichtet, dass die Praxis nicht selten auf vermeintliche Regelungsdefizite hinweise und dabei übersehe, dass die Lösungen oft mit dem bestehenden Instrumentarium möglich seien. Die Forderungen nach Rechtsänderungen beruhten in vielen Fällen auf Vollzugsproblemen und nicht auf Regelungsproblemen oder -defiziten.

Verwiesen wurde auch auf die bereits Ende der 1990er Jahre im Auftrag des Bundesministeriums von der Forschungsgruppe Stadt + Dorf – Prof. Dr. Rudolf Schäfer durchgeführte Untersuchung zur BauNVO, die zu dem Ergebnis kam, dass eine grundlegende Diskussion darüber geführt werden müsse, ob und in welcher Weise man zu einer neuen, vielleicht ganz anders ausgerichteten Baugebietstypologie in der BauNVO kommen sollte. Diese Diskussion sei bisher nicht geführt worden. In der Gesprächsrunde bestand Einigkeit, dass diese schon seinerzeit für erforderlich gehaltene auch wissenschaftlich begleitete Diskussion Voraussetzung für einen grundlegenden Umbau der BauNVO sein müsse. Dabei wäre z. B. der Frage nachzugehen, ob nicht ganz andere Themen wie z.B. die Baukultur einschließlich des Denkmalschutzes oder auch der Klimaschutz bereits bei der Ausformulierung der Baugebietstypologie Eingang finden sollten. Die dabei möglicherweise in Betracht kommenden auch strukturell erheblichen Veränderungen sollten wegen der Tragweite für die kommunale Praxis aber ohne Zeitdruck und deshalb unabhängig von der aktuellen Novellierung im Städtebaurecht geprüft werden. Dies dürfe an-

dererseits aber nicht dazu führen, dass aktuell bestehender Änderungsbedarf auf die lange Bank geschoben werde.

Art der baulichen Nutzung

Zum ersten Themenbereich referierten Frau Heitfeld-Hagelgans und Dr. Janning einleitend über den generellen Änderungsbedarf, die übergreifenden Fragen sowie die Detailfragen hinsichtlich der §§ 1 – 15 BauNVO und deren Bezüge zum immissionsschutzrechtlichen Trennungsgrundsatz. Bezüglich des Inhalts wird auf die in Schriftform vorliegenden Thesepapiere verwiesen.

Relativierung des Gebietstypenzwangs

Überlegungen aus der Fachöffentlichkeit zu einer Relativierung oder Abschaffung des mit der BauNVO verbundenen Gebietstypenzwangs wurden von allen Teilnehmern übereinstimmend als nicht weiterführend zurückgewiesen. Der Gebietstypenzwang habe sich bewährt und gebe der Planungspraxis eine gute Orientierung, um zu rechtssicheren Entscheidungen zu kommen. Zudem biete die BauNVO durch die Regelungen in § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO einen sehr weit reichenden „Baukasten“, mit dem Modifizierungen von den Baugebietsvorschriften vorgenommen werden könnten. Auch biete der Gebietstyp des Besonderen Wohngebiets einen sehr guten – in der Praxis möglicher Weise noch zu wenig genutzten Ansatz, um eine den Erfordernissen der Innenentwicklung gerecht werdende Nutzungsstruktur zu entwickeln. Schließlich wurde auch auf das Instrument des vorhabenbezogenen Bebauungsplans nach

§ 12 BauGB verwiesen. Dieser vorhabenbezogene Bebauungsplan gebe bereits de lege lata die Möglichkeit, auf die Anwendung der Baugebietstypen der BauNVO zu verzichten. Die Praxis habe gezeigt, dass auch bei der Anwendung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans allenfalls in seltenen Fällen auf die Anwendung der Baugebietsvorschriften der BauNVO verzichtet werde. Es sei daher kein Bedarf für eine Freistellung vom Gebietstypenzwang zu erkennen. Vielmehr bestehe die Gefahr, dass bei Verzicht auf den Gebietstypenzwang Kommunen und Vorhabenträger dazu verleitet werden könnten, städtebauliche Nutzungskonstellationen zu schaffen, die zu gravierenden Nutzungskonflikten insbesondere hinsichtlich des Immissionsschutzes führen könnten.

Zugestimmt wurde der von Frau Heitfeld-Hagelgans in ihrem Thesepapier ausgeführten Einschätzung, dass die Regelungen der BauNVO, des Baugesetzbuchs und des Immissionsschutzrechts sowie die dazu ergangene Rechtsprechung auch in Gemengelagen sachgerechte, an die konkrete Umweltsituation angepasste Planungen ermöglichen. Eine Abkehr vom Typenzwang bringe keine Lösung der Immissionschutzkonflikte, sondern würde neue Probleme schaffen. Verwiesen wurde u. a. darauf, dass es im bestehenden Instrumentarium bereits vielfältige Möglichkeiten gebe, zu einem angemessenen planerischen Interessenausgleich auch ohne räumliche Entflechtung der Nutzungen zu kommen. Auch habe das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 22. März 2007 (BVerwG – 4 CN 2.06) ausgeführt, dass nicht nur bei vorhandenen Gemengelagen, sondern auch bei der Neuplanung von Wohngebie-

ten städtebauliche Gründe (Innenentwicklung, sparsamer Umgang mit Grund und Boden, Ausnutzung vorhandener Infrastruktur) dazu führen können, dass die Gemeinde im Rahmen der Abwägung zu dem Ergebnis kommt, dass größere Abstände nicht eingehalten werden können und dass durch geeignete bauliche und technische Vorkehrungen dafür gesorgt wird, dass keine ungesunden Wohnverhältnisse entstehen. Von mehreren Gesprächsteilnehmern wurde angeregt, in der Praxis häufiger noch das für solche Konstellationen gedachte besondere Wohngebiet nach § 4a BauNVO zu nutzen.

Zur weiteren Prüfung wurde demgegenüber die Anregung vorgeschlagen, den Anwendungsbereich des § 9 Abs. 2a BauGB auszuweiten. Nach dieser Regelung könnten derzeit zum Schutz und zur Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche auch im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung Festsetzungen vorgenommen werden, mit denen zentrenschädliche Nutzungen ausgeschlossen werden, ohne gleichzeitig ein Baugebiet nach der BauNVO festzusetzen. Der Maßstab für die Beurteilung der Zulässigkeit der Art der baulichen Nutzung ergebe sich dann im Übrigen aus § 34 BauGB. Es habe sich gezeigt, dass dieser Regelungsansatz von großer praktischer Bedeutung sei, da es bei der Überplanung bestehender Baugebiete häufig nur singuläre städtebauliche Zielsetzungen gebe, die eine umfassende Planung mit Festsetzung eines Baugebietes nicht erforderlich machen würden. Die Festsetzung eines Baugebiets würde bei der Überplanung von Bestandsgebieten nicht selten schwierige Fragestellungen aufwerfen. Die Festsetzungsmöglichkeit nach § 9 Abs. 2a BauGB

würde daher zu einer erheblichen Entlastung und Vereinfachung der kommunalen Planungspraxis beitragen. Deshalb spreche einiges dafür, die Festsetzungsmöglichkeit auch zur Verfolgung anderer besonderer bzw. qualifizierter städtebaulicher Ziele zu öffnen. Aktuell könnte in einigen Städten insbesondere das Erfordernis des Schutzes von Gewerbe- und Industriegebieten vor der Ansiedlung von Spielhallen und anderen Vergnügungsstätten einen denkbaren Anwendungsfall darstellen. Ziel sei es dabei, die Gewerbefläche für das auf preiswerte Gewerbeflächen angewiesene produzierende und verarbeitende Gewerbe zu sichern und die diesem städtebaulichen Zweck entgegenstehende Ansiedlung von Vergnügungsstätten auszuschließen. Unterschiedlich war in diesem Kontext die Auffassung der Teilnehmer darüber, ob es sich dabei per se um eine unzulässige Negativplanung handele oder ob es bei Verfolgung eines besonderen städtebaulichen Ziels eben gerade nicht um eine ausschließlich negative Ausschlussplanung gehe.

Kindertagesstätten in reinen Wohngebieten

Nach dem Koalitionsvertrag und den Beschlüssen des Bundesrates vom 05.03.2010 und des Bundestages vom 01.07.2009 sollen Kindertagesstätten in reinen Wohngebieten nicht mehr nur ausnahmsweise zugelassen werden können, sondern allgemein zulässig sein. Dieser Vorschlag stieß in der Gesprächsrunde auf breite Zustimmung. Es entspreche bereits heute gängiger Praxis in den Städten und Gemeinden, Kindertagesstätten, die überwiegend den Bewohnern des Gebietes dienen, auch im reinen Wohngebiet im Wege der Ausnahme zuzulassen. Der vorgeschlagenen Änderung sei deshalb

vor allem klarstellende Wirkung beizumessen.

Es wurde in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass es angesichts der faktisch die bisherige kommunale Praxis lediglich klarstellend bestätigenden Regelung auch möglich sei, eine rückwirkende Geltung auch für Bebauungspläne anzuordnen, die nach früheren Fassungen der BauNVO aufgestellt worden seien. Eine solche Regelung müsse dann aber wegen der insoweit nicht ausreichenden Verordnungsermächtigung (§ 9a BauGB) im förmlichen Gesetz, dem BauGB, getroffen werden.

Einzelhandel/Zentrale Versorgungsbereiche

Den Auftakt der Diskussion zum Thema Einzelhandel und zentrale Versorgungsbereiche gab Dr. Janning, indem er seine in einem Thesenpapier verfassten Standpunkte darlegte. Auf das Papier wird an dieser Stelle verwiesen. Den Ausführungen Dr. Jannings wurde von den Gesprächsteilnehmern nahezu ungeteilt zugestimmt.

Übereinstimmung bestand in der Einschätzung, dass die auf § 11 Abs. 3 BauNVO beruhende Weichen stellende Verweisung großflächiger Einzelhandelsbetriebe und Einkaufszentren in Kerngebiete und Sondergebiete entsprechender Zweckbestimmung sich bewährt und ganz maßgeblich zur Vermeidung städtebaulicher Fehlentwicklungen beigetragen habe. So könnten auf dieser Basis insbesondere Grundstücke in Gewerbegebieten für den dort originär zu verfolgenden Zweck der Ansiedlung von produzierenden oder verarbeitenden Gewerbebetrieben gesichert werden. Zudem würden die vorhandenen zentralen Versor-

gungsbereiche und damit die - auf gute Erreichbarkeit auch für nicht motorisierte Bevölkerungsgruppen ausgerichtete - Versorgungsstruktur in den Städten und Gemeinden geschützt. Die Praxis habe sich grundsätzlich auch auf die Regelung zur Bestimmung der Großflächigkeit ab 800 m² Verkaufsfläche eingestellt.

Erwogen, aber mit den nach Auffassung der Gesprächsteilnehmer überzeugenden Argumenten von Dr. Janning zurückgewiesen, wurden Überlegungen, nicht großflächige Einzelhandelsvorhaben außerhalb von Kern- oder Sondergebieten bzw. zumindest in Gewerbe- und Industriegebieten nur ausnahmsweise zuzulassen oder die Sonder- und Kerngebietspflicht auch für kleinere Betriebe mit mehr als 400 m² Verkaufsfläche einzuführen, also letztlich die Großflächigkeitsgrenze von 800 auf 400 m² Verkaufsfläche abzusenken. Diese Änderungsvorschläge würden für die Planungspraxis nicht die angestrebte Entlastung bringen, sondern im Gegenteil zusätzlichen Planungsaufwand begründen, da Einzelhandelsbetriebe außerhalb der Kern- und Sondergebiete, also auch z.B. in Nahversorgungszentren, dann in der Regel nur auf der Grundlage eines Bebauungsplans rechtssicher errichtet werden könnten. Das derzeit bestehende Instrumentarium zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche habe sich vielmehr bewährt. Die Frage der Zentrenverträglichkeit nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe auf das Genehmigungsverfahren zu verlagern, bringe im Ergebnis keine Entlastung, sondern lediglich eine Aufwandsverlagerung mit neuen Rechtsunsicherheiten. Hinzu komme, dass eine derart weit reichende Einschränkung bestehender Baurechte Entschädigungsfragen

aufwerfe. Viele Kommunen verfügten zudem über keine eigene Bauaufsichtsbehörde. Die Genehmigungsentscheidungen werden dann auf Kreisebene getroffen. Ob dabei immer alle städtebaulichen Erwägungen der Gemeinde angemessen berücksichtigt würden, sei fraglich. Eine gravierende Änderung des Zulässigkeitsrahmens für nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe würde schließlich zu einer neuen „Planschicht“ führen, da diese Einschränkung nur in Baugebieten mit Bebauungsplänen gelten würde, die auf der Grundlage der geänderten BauNVO aufgestellt werden.

Ebenfalls im Einklang mit den Thesen von Dr. Janning verworfen wurden Überlegungen, in Anlehnung an den in § 1 Abs. 6 Nr. 4, § 2 Abs. 2, § 9 Abs. 2a und § 34 Abs. 3 BauGB verwendeten Begriff des „zentralen Versorgungsbereiches“ einen eigenen Gebietstyp „Zentraler Versorgungsbereich“ in der BauNVO einzuführen oder den Begriff zumindest in den Katalog der im § 11 BauNVO exemplarisch genannten sonstigen Sondergebiete aufzunehmen. Aus dem sehr abstrakten Begriff des zentralen Versorgungsbereiches ergibt sich kein hinreichend konkretes Zulässigkeitsprogramm für einzelne Nutzungsarten. Dabei müsse bedacht werden, dass der Begriff sehr unterschiedliche Zentren typen umfasse, nämlich größere Innenstädte und Stadtteilzentren, gleichzeitig aber auch kleine Grund- und Nahversorgungszentren. Anstelle der Einführung eines neuen Gebietstyps solle vielmehr geprüft werden, den Flächennutzungsplan auch zur bauleitplanerischen Steuerung der Zentrenentwicklung zu nutzen. Insoweit wurde auf § 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB verwiesen. Danach können im Flächennutzungsplan insbesondere auch „die

Ausstattung des Gemeindegebiets mit Einrichtungen und Anlagen zur Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des öffentlichen und privaten Bereichs, insbesondere mit den der Allgemeinheit dienenden baulichen Anlagen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs, wie mit Schulen und Kirchen sowie mit sonstigen kirchlichen und mit sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Zwecken dienenden Gebäuden und Einrichtungen, sowie die Flächen für Sport- und Spielanlagen“ dargestellt werden. Es sei zu empfehlen, die vorhandenen und die noch zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereiche gestützt auf die genannte Regelung durch überlagernde Darstellungen in den Flächennutzungsplan aufzunehmen.

Als derzeit noch nicht in jeder Beziehung befriedigend gelöst wird die so genannte Agglomerationsproblematik angesehen. Dabei geht es um die Ansammlung mehrerer Einzelhandelsbetriebe in enger Nachbarschaft zueinander, die jeweils für sich betrachtet unterhalb der Schwelle der Großflächigkeit bleiben, in ihrer Gesamtheit aber dieselben Zentren schädigenden Auswirkungen haben können wie Einkaufszentren oder Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten. Solche Agglomerationen stellten die Städte immer wieder vor erhebliche Probleme, wenn z.B. außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche zum Teil angedockt an große Fachmärkte Lebensmittel-, Drogerie- oder auch Textildiscounter oft knapp unterhalb der Großflächigkeitsgrenze, ergänzt durch Imbissangebote etc., sich in Nachbarschaft zueinander ansiedeln, ohne dass ein einheitlicher Betrieb im Sinne der Rechtsprechung des BVerwG vorliege. In seinem Urteil vom 24. November 2005 - 4 C 8/05 -

habe das BVerwG ausgeführt, es könne eine funktionale Einheit im Sinne eines zusammenhängenden Einzelhandelsbetriebs angenommen werden, wenn innerhalb eines Gebäudes die Betriebsfläche zwar baulich in mehrere selbständige nutzbare betriebliche Einheiten unterteilt wäre, die Gesamtfläche aber durch einen Einzelhandelsbetrieb als „Hauptbetrieb“ geprägt werde und auf den baulich abgetrennten Flächen zu dessen Warenangebot als „Nebenleistung“ ein Warenangebot hinzutrete, das in einem inneren Zusammenhang mit der „Hauptleistung“ stehe, diese jedoch nur abrundernde und von untergeordneter Bedeutung bleibe. Dies treffe in dem entschiedenen Fall der Kombination eines Lebensmitteldiscounters mit einem Getränkemarktes aber nicht zu. Ausdrücklich offen ließ das BVerwG in dieser Entscheidung die Frage, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen baulich selbstständig nutzbare Verkaufsstätten einen Einzelhandelsbetrieb im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO bilden können, wenn sie nicht in einem Gebäude untergebracht sind.

Auch die von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien für die Annahme eines Einkaufszentrums klären diese Frage noch nicht. Danach sei von einem Einkaufszentrum auszugehen, wenn die vorgefundene räumliche Konzentration mehrerer Betriebe aus der Sicht der Kunden als aufeinander bezogen sowie als durch ein gemeinsames Konzept und durch Kooperation miteinander verbunden in Erscheinung trete. Von den Gesprächsteilnehmern wurde allerdings die im Thesenpapier zugrunde gelegte Annahme unterstrichen, dass davon auszugehen sei, dass die Rechtsprechung zur planungsrechtlichen Beurteilung noch

nicht abgeschlossen sei. Es bestehe durchaus Spielraum für eine Weiterentwicklung der Rechtsprechung dahingehend, dass es im Hinblick auf die Beurteilung der Frage, ob ein Einkaufszentrum vorliege, auf die Wirkung auf den Kunden oder auf ein Mindestmaß an organisatorischer Verfestigung ankommen könne.

Die Mehrzahl der Teilnehmer des Gesprächskreises sprach sich vor diesem Hintergrund dafür aus, zunächst die weitere Entwicklung der Rechtsprechung abzuwarten. Ein Handeln des Ordnungsgebers sei derzeit nicht angezeigt, zumal die Städte und Gemeinden auch nicht schutzlos seien, sondern im Wege der Aufstellung bzw. Änderung von Bebauungsplänen die städtebaulich erforderlichen Rahmenbedingungen für die räumliche Steuerung entsprechender Einzelhandelsagglomerationen schaffen könnten. Soweit sich die Hoffnung auf eine entsprechende Modifizierung der Rechtsprechung nicht erfüllen sollte, bliebe immer noch die Möglichkeit, den erweiterten Einkaufszentrumsbegriff in die Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO aufzunehmen oder aber das Entstehen einer solchen Einzelhandelsagglomeration, die sich Zentren schädigend auswirken könnte, als zusätzlichen Tatbestand der Kern- oder Sondergebietspflicht zu unterwerfen.

Im Ergebnis zu einer ähnlichen Einschätzung kamen die Gesprächsteilnehmer auch in Bezug auf die von Dr. Janning angesprochene Ungleichheit der Bewertungsmaßstäbe für die Auswirkung auf zentrale Versorgungsbereiche in der Nachbargemeinde. Während die Rechtsprechung bei Anwendung des § 2 Abs. 2 BauGB im Rahmen der Bauleitplanung bislang davon ausge-

gangen sei, dass eine Planung erst dann unzulässig würde, wenn die Auswirkungen auf den zentralen Versorgungsbereich der Nachbargemeinde die Schwelle zur Unzumutbarkeit überschreite und bei geringeren Auswirkungen von deren Abwägungsüberwindbarkeit ausgehe, habe das BVerwG die bei § 34 Abs. 3 BauGB maßgebliche Schwelle der schädlichen Auswirkungen auf die zentralen Versorgungsbereiche niedriger angesetzt. Auch hier solle – so die allgemeine Einschätzung – zunächst die weitere Entwicklung der Rechtsprechung abgewartet werden.

Kein Änderungserfordernis wird in Bezug auf die nach der Rechtsprechung des BVerwG bestehende Unzulässigkeit der Festsetzung gebietsbezogener Verkaufsflächenbegrenzungen gesehen. Planerisch lasse sich das mit solchen Festsetzungen verfolgte Ziel auch durch grundstückbezogene Festsetzungen erreichen. Eine Lösung vom System der grundstücks- und vorhabenbezogenen Wirkung von Festsetzungen führe zu einem Systemwechsel mit möglicherweise gravierenden Auswirkungen und sei deshalb nicht zu empfehlen.

Vergnügungsstätten

Die Diskussion bestätigte die Einschätzung aus dem Thesenpapier von Dr. Janning, wonach es einen Trend gebe, moderne Spielzentren mit mehreren kerngebietstypischen Spielhallen an Ausfallstraßen in Gewerbegebieten ansiedeln. Dies treibe in manchen Gewerbegebieten die Preise für die Gewerbegrundstücke hoch und könne auch zu einer Verschlechterung des Images eines Gewerbegebietes führen. Das zur Verfügung stehende Instrumentarium reiche

grundsätzlich aus, um den hiermit einhergehenden städtebaulichen Fehlentwicklungen entgegen wirken zu können. In der Rechtsprechung sei anerkannt, dass bei einer ablehnenden Entscheidung über die nur ausnahmsweise in Gewerbegebieten zulässigen Vergnügungsstätten auch ein drohender „Trading-Down-Effekt“ zur Begründung herangezogen werden könne. Entsprechendes gelte auch für eine Versagung wegen fehlender Gebietsverträglichkeit nach § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO sowie bei Ausschlussfestsetzungen nach § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO.

Eine sinnvolle Ergänzung des bestehenden Instrumentariums könne – so die in der Diskussion von verschiedener Seite vorgetragene These – durch die Ausweitung des Anwendungsbereichs von § 9 Abs. 2a BauGB erfolgen (siehe hierzu bereits S. 36). Die Vorschrift könne zwar bereits heute genutzt werden, soweit zum Schutz und zur Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten ganz oder teilweise ausgeschlossen werden solle. Soll eine entsprechende Festsetzung allerdings aus anderen städtebaulichen Gründen wie z.B. dem Schutz von Gewerbegebieten erfolgen, greife § 9 Abs. 2a BauGB derzeit zu kurz. Angeknüpft werden könne dabei an die Regelung des § 2a Baugesetzbuch-Maßnahmengesetz, die ein entsprechendes Regelungsziel verfolgt habe, die aber zum 31. Dezember 1997 ausgelaufen sei. Insoweit könne die Ausweitung von § 9 Abs. 2a BauGB in Erwägung gezogen werden.

Weitere Überlegungen

Anregungen zur Weiterentwicklung der bestehenden Baugebietstypen oder zur Schaffung neuer Baugebietstypen noch im Rahmen der aktuellen Novellierung wurden in der Diskussion vor dem Hintergrund der eingangs skizzierten grundlegenden Überlegungen zum Novellierungsbedarf mit großer Zurückhaltung und ablehnend kommentiert. Nicht ohne grundlegende Diskussion solle durch Einführung modifizierter oder neuer Baugebiete eine neue „Planungsschicht“ in Kauf genommen werden. Insgesamt könne die Praxis auch auf der Grundlage der bestehenden Baugebietstypologie zu angemessenen Lösungen kommen. Weder die Abschaffung des reinen Wohngebiets (§ 3 BauNVO) noch die des Kleinsiedlungsgebietes (§ 2 BauNVO) bringe Vorteile. Selbst die geringe Anwendungszahl des Gebietstyps „Kleinsiedlungsgebiet“ mache dessen Abschaffung nicht erforderlich, da es den Gemeinden freigestellt sei, den nach ihren Planungsvorstellung geeigneten Gebietstyp zu nutzen.

Auch die Überlegung, das Kleinsiedlungsgebiet zu einem ökologischen Wohngebiet mit herabgesetzten Immissionen und Energiebedürfnissen weiterzuentwickeln, fand in der Diskussion keine Unterstützung. Es müsse vielmehr das Ziel sein, ökologische und Klimaschutzbezogene Standards in allen Baugebieten umzusetzen. Hierfür einen neuen Baugebietstyp zu kreieren, sei ein systemfremder Sonderweg. Ebenfalls mit großer Zurückhaltung kommentiert und überwiegend abgelehnt wurden Überlegungen zur Weiterentwicklung des Dorfgebiets zu einem „Wohngebiet mit dörflicher Prägung“. Neben den bereits darge-

stellten übergreifenden Argumenten wurde hier angeführt, dass insbesondere durch kleinteilige Festlegung unterschiedlicher Baugebiete (Wohn- und Dorfgebiete) bereits de lege lata angemessene Lösungen für die angesprochenen Strukturen geschaffen werden können. Zudem sei es auch weiterhin zwingend erforderlich, einen Baugebietstyp zu haben, in dem landwirtschaftliche Betriebe allgemein zulässig seien. Mit ähnlichen Argumenten wurde auch der Vorschlag beschieden, neben dem bisherigen Gewerbegebiet ein „Dienstleistungsgebiet“ einzuführen, in dem vorwiegend Dienstleistungsbetriebe untergebracht werden sollten. Bei entsprechender städtebaulicher Zielsetzung ließe sich ein solcher Gebietstyp auch auf der Basis des § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO festsetzen.

In der Diskussion nicht weiter aufgegriffen blieben die Überlegungen, durch eine Änderung von § 1 Abs. 4 Satz 2 BauNVO die für Gewerbe- und Industriegebiete vorgesehene Gliederungsmöglichkeit auch für Kerngebiete zu eröffnen.

Angesprochen wurde auch die Frage, ob § 14 BauNVO weiter entwickelt werden sollte, um Anlagen zur Gewinnung von Strom aus erneuerbaren Energien auch dann als Nebenanlagen zulassen zu können, wenn der erzeugte Strom nicht überwiegend auf dem Baugrundstück oder im Baugebiet verbraucht, sondern – wie insbesondere bei Fotovoltaikanlagen – ins öffentlich Stromnetz eingespeist werde. Hier könne eine Ausweitung sinnvoll sein.

Hinsichtlich der Anlagen für Tierhaltung herrschte im Teilnehmerkreis Übereinstimmung darüber, dass die bestehende Regelung in § 14 BauNVO ausreichend sei,

zumal § 15 BauNVO als Korrektiv im Einzelfall zur Verfügung stünde.

Im Kontext der Anforderungen und Instrumente zum Schutz und zur Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche wurde schließlich darauf hingewiesen, dass in vielen Regionen ein Rückzug der Raumordnungsplanung zu beobachten sei. Vor diesem Hintergrund sei es nahe liegend, auch über eine Verbesserung des Instrumentariums zur interkommunalen Abstimmung benachbarter Gemeinden nachzudenken.

Maß der baulichen Nutzung

Bezüglich der Inhalte, die Gegenstand des einleitenden Vortrags von Herrn Dr. Reidt waren, wird auf das diesbezügliche Thesepapier verwiesen. Es wird deutlich gemacht, dass auch bei den Maßvorschriften sorgfältig geprüft werden müsse, ob die bestehenden Vorschriften geändert werden sollten.

Weiterentwicklung der Maßobergrenzen oder Erleichterung der Überschreitungsmöglichkeit

Ein Schwerpunkt der Diskussion betraf die Frage, ob in Anbetracht des Erfordernisses der Innenentwicklung und der Anforderungen an einen zeitgemäßen Städtebau die bestehenden in § 17 Abs. 1 BauNVO definierten Maßobergrenzen ganz entfallen oder zumindest angehoben werden sollten. Entsprechende Überlegungen wurden überwiegend zurückhaltend aufgenommen. Breite Zustimmung fand vielmehr die Einschätzung, dass es auch in Zukunft Maßobergrenzen geben müsse. Die Maßobergrenzen gewährleisteten, dass es auch in den hoch verdichteten Siedlungsbereichen

ein Mindestmaß an Durchgrünung gebe. Diese Durchgrünung sei auch im Interesse der Innenentwicklung unverzichtbar, da es nicht nur darum gehen dürfe, möglichst hohe Dichten zu ermöglichen, sondern auch gewährleistet werden müsse, dass die dort lebenden und arbeitenden Menschen sich in ihren Quartieren wohl fühlen. Im Kern hätten die Maßobergrenzen die Funktion, gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse zu gewährleisten. Es dürfe nicht allein Aufgabe der Städte und Gemeinden sein, für die angemessene Durchgrünung zu sorgen. Vielmehr müsse es bei der Verantwortlichkeit der Bauherren bleiben, auf ihren Grundstücken für ein Mindestmaß an Begrünung zu sorgen. Gerade in Hinblick auf die Freiflächenproblematik müsse zudem bedacht werden, dass die Freiflächen etwa zusätzlich durch Anforderungen aus anderen Rechtsbereichen wie die Zahl der Mülltonnen oder Stellplätze reduziert würden. Auch wurde darauf verwiesen, dass die Regelung zur den Maßobergrenzen bereits bei der letzten Novellierung der BauNVO erheblich vereinfacht wurde. Die festgelegten Obergrenzen für die Geschossfläche würden erst bei mehr als drei Vollgeschossen wirksam.

Dem entgegen gehalten wurde die Einschätzung, dass viele gewachsene Innenstadtquartiere weit höhere bauliche Dichten aufwiesen, als in den Maßobergrenzen im § 17 Abs. 1 BauNVO vorgesehen, und gleichwohl über eine hohe städtebauliche Qualität verfügten. Insgesamt bestand gleichwohl die Auffassung, dass eine Anhebung der Maßobergrenzen eine sehr sorgfältige wissenschaftliche Befassung und Auslotung des städtebaulich und architektonisch Möglichen voraussetzen würde. Ge-

rade im Hinblick auf die Relevanz für gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse dürfe eine solche Entscheidung nicht übers Knie gebrochen werden und müsse mit aller Vorsicht und Zurückhaltung geprüft werden. Es wurde daher empfohlen, die Möglichkeiten einer Anhebung der Maßobergrenzen in der aktuellen Novellierung zurück zu stellen, und im Rahmen der weitergehenden wissenschaftlichen Untersuchungen und Diskussionen zur grundlegenden Überarbeitung der BauNVO zu prüfen.

Ähnliche Zurückhaltung wurde auch in Bezug auf die Überlegung vorgetragen, die Maßobergrenzen in Zukunft nur noch als Orientierungswerte vorzugeben. Eine solche bereits bei der letzten Novellierung diskutierte Relativierung brächte zwar eine größere Flexibilität. Es sei aber zu bedenken, dass ein Abweichen von den Orientierungswerten schnell zum Regelfall werden könne und im Ergebnis eher eine Orientierungslosigkeit entstünde.

Insgesamt plädierten die Teilnehmer ganz überwiegend dafür, anstelle der Anhebung oder Relativierung der Maßobergrenzen die Möglichkeiten für eine Erleichterung der Überschreitung dieser Obergrenzen zu nutzen. Ein Ansatz hierfür könne sein, den ursprünglich bereits mit der letzten Novellierung der BauNVO vorgesehenen Vorschlag aufzugreifen. Danach war beabsichtigt, dass die Überschreitung städtebaulich gerechtfertigt ist. Die auf Anregung des Bundesrates dann in die Verordnung aufgenommene restriktivere Anforderung, dass die Überschreitung durch besondere städtebauliche Gründe erforderlich sei, könne zurückgenommen werden. Eine solche Än-

derung könnte dazu beitragen, dass die Gerichte von der zum Teil sehr einengenden Spruchpraxis Abstand nehmen und die Spielräume für eine Überschreitung wachsen. In diesem Zusammenhang wurde allerdings auch darauf verwiesen, dass die Praxis nicht selten die Anforderungen an die Begründung einer Überschreitung der Maßobergrenzen allzu leicht nehmen würde.

Einführung eines bundeseinheitlichen Vollgeschossbegriffs

Uneingeschränkte Unterstützung fand der Vorschlag, der bisher auf einer Verweisung auf die einschlägigen Bestimmungen des Landesrechts beruhende Definition des Vollgeschosses durch einen bundeseinheitlichen Vollgeschossbegriff zu ersetzen. Der Verweis auf die landesrechtlichen Bestimmungen in § 20 Abs. 1 BauNVO führe zu einem zu der nach wie vor nicht abschließend entschiedenen Rechtsfrage, ob es sich dabei um einen statischen Verweis auf die bei Erlass des Bebauungsplans maßgebliche Fassung der einschlägigen Landesbauordnung handle oder aber um einen dynamischen Verweis auf die jeweils geltende Fassung. Zum anderen führe die Regelung dazu, dass für die Länder sehr unterschiedliche Vollgeschossbegriffe maßgeblich seien. Eine kompetenz- oder sonstige verfassungsrechtliche Notwendigkeit hierfür bestehe nicht. Ein bundeseinheitlicher Vollgeschossbegriff könnte auf der Regelung in der Musterbauordnung 2002/1997 aufbauen. Allerdings müsse beachtet werden, dass – etwa im Hinblick auf die nach Landesbauordnungsrecht erforderliche Höhe für Aufenthaltsräume – kein neuer Rückverweis auf Landesrecht erfolge.

Anrechnungsregelungen der §§ 19 Abs. 4 und 21a Abs. 2 und 3

Es bestand weitgehend Übereinstimmung in der Einschätzung, dass die Regelungen zur Anrechnung von Nebenanlagen, Stellplätzen und Garagen einschließlich ihrer Zufahrten in § 19 Abs. 4 sowie in § 20 Abs. 2 und 3 BauNVO kompliziert seien und in der Praxis zu fehlerhaften Berechnungen führen könnten. Dies spreche für eine Vereinfachung der Regelungen. Gleiches gelte auch für die besonderen Anrechnungsregelungen für Stellplätze und Garagen einschließlich Garagengeschossen auf die Geschossfläche. Ein zwingender Änderungsbedarf bestehe allerdings nicht. Vielmehr sei eine Abwägung vorzunehmen, ob das mit diesen Regelungen beabsichtigte städtebauliche Steuerungserfordernis unter den veränderten städtebaulichen Rahmenbedingungen noch gegeben sei. In diesem Zusammenhang wurde auch darauf verwiesen, dass bereits mit der letzten Novellierung der BauNVO eine erhebliche Vereinfachung der Vorschriften zum Maß der baulichen Nutzung erreicht worden sei. Auch sei die generelle Überarbeitung der Anrechnungsregel eher ein Thema für eine grundlegende Überarbeitung der BauNVO.

Erleichterungen für die nachträgliche Wärmedämmung von Gebäuden

Positiv aufgenommen wurden Überlegungen, die Überschreitung von Maßobergrenzen im Falle der Anbringung nachträglicher Wärmedämmung zu erleichtern. Eine hierauf zielende Änderung bei den Vorschriften der BauNVO würde unzureichend sein, weil sie nur die künftig aufzustellenden Bebauungspläne betreffe, während die bereits

aufgestellten Bebauungspläne, um die es bei der nachträglichen Wärmedämmung gehe, weiterhin nach den jeweils zum Zeitpunkt ihrer Aufstellung geltenden Fassungen der BauNVO zu beurteilen seien. Deshalb wurde angeregt, über einen speziellen Befreiungstatbestand nachzudenken. Dieser könne auch außerhalb der Regelung in § 31 Abs. 2 BauGB an anderer Stelle im BauGB eingeführt werden. Wichtig sei es allerdings, die Überschreitung der Maßobergrenzen für die nachträgliche Wärmedämmung wie bei den Befreiungen nach § 31 Abs. 2 BauGB davon abhängig zu machen, dass öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Solche entgegenstehende öffentliche Belange könnten z.B. die zu geringe Breite von Gehwegen oder der Denkmalschutz sein.

Eine solche Befreiungsmöglichkeit zur Überschreitung des festgesetzten Maßes der baulichen Nutzung für Wärmedämmmaßnahmen sei auch deshalb zu begrüßen, weil die Bundesländer in den einschlägigen Bestimmungen der Landesbauordnungen ebenfalls beabsichtigten, Abweichungsmöglichkeiten zum Zweck der Anbringung von Wärmedämmmaßnahmen einzuführen, die nur im Einklang mit entsprechenden bauplanungsrechtlichen Regelungen Wirkung entfalten könnten.

Weitere Überlegungen

Zu den anderen im Thesenpapier von Dr. Reidt angesprochenen Überlegungen bestand die allgemeine Einschätzung, dass eine Änderung dieser Vorschriften mit aller Vorsicht geprüft werden sollte. Ein akuter Handlungsbedarf wurde nicht angezeigt.

In der Diskussion wurde weitergehend vorgeschlagen, bei den Regelungen zur Bauweise, die von der Rechtsprechung entwickelte am Grundstück ansetzende Definition des Doppelhauses aufzugeben. Es müsse vielmehr unabhängig vom jeweiligen Grundstück zwischen Einzel- und Doppelhäusern unterschieden werden. Auch die BauNVO sei in ihrem Ursprung von einem architektonischen bzw. umgangssprachlichen Verständnis ausgegangen. Darauf müsse man zurückkommen. Der Vorschlag wurde in der Diskussion allerdings nicht weiter vertieft. Ein zwingendes Änderungsanfordernis wurde nicht erkennbar.

Fazit und abschließende Empfehlungen

Regelungsbedarf

Die BauNVO hat sich nach allgemeiner Einschätzung im Grundsatz bewährt. Dies betrifft auch die Baugebietstypologie und die bestehenden Modifizierungsmöglichkeiten nach § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO. Das zur Verfügung stehende Instrumentenset erlaubt es, auch in städtebaulich komplizierten Situationen zu angemessenen Planungsentscheidungen zu kommen. Von einer grundlegenden Neukonzeption der Gebietstypologie wird deshalb abgeraten. Eine solche grundlegende Systemveränderung bedarf einer ausreichenden wissenschaftlichen Fundierung und einer darauf aufsetzenden breiten fachlichen Diskussion. Diese müsse ohne Zeitdruck geführt werden können. Im Rahmen der aktuellen anstehenden Novellierung des Städtebaurechts sollte deshalb Zurückhaltung geübt werden. Änderungen sollten sich auf die dringlichen Erfordernisse

beschränken. Auch sollte vor dem Hintergrund der Problematik der Fortgeltung älterer Fassungen der BauNVO nach Möglichkeit vermieden werden, eine neue Planschicht zu begründen.

Eine mögliche Weiterentwicklung der Gebietstypologie sollte deshalb einer grundlegenden und ohne Zeitdruck angelegten fachlichen Diskussion vorbehalten werden. Diesbezüglich wären auch wissenschaftliche Untersuchungen angezeigt mit dem Ziel, die Möglichkeiten und Folgen einer Weiterentwicklung der Gebietstypologie der BauNVO zu ermitteln. Dabei kann es auch um die Überprüfung der maßgeblichen Leitbilder und den Schritt von der Charta von Athen zur Charta von Leipzig gehen. Die Erfordernisse des Klimaschutzes wären bei der Prüfung genauso zu berücksichtigen wie der demografische Wandel, der wirtschaftliche Strukturwandel, der Denkmalschutz und die Baukultur.

Art der Nutzung

Für die aktuelle Novellierung in der laufenden Legislaturperiode ist festzuhalten, dass bei den Baugebietsvorschriften lediglich die allgemeine Zulassung von Kindertageseinrichtungen im Sinne einer die bisherige Praxis bestätigenden klarstellenden Regelung uneingeschränkt zu begrüßen ist. Weitere Änderungsvorschläge sollten im Lichte der Folgen für die Gebietstypologie insgesamt mit aller Zurückhaltung geprüft werden. Für die im Zusammenhang mit der städtebaulichen Steuerung von Einzelhandelsvorhaben angesprochenen Probleme wird vorrangig auf eine Klärung durch die Rechtsprechung gesetzt. Dies betrifft sowohl die Gleichbehandlung von Einzelhan-

delsagglomerationen mit Einkaufszentren, wenn von diesen vergleichbare Auswirkungen ausgehen, als auch für die Bewertungsmaßstäbe der Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in Nachbargemeinden in § 2 Abs. 2 BauGB und § 34 Abs. 3 BauGB. Das Instrumentarium zur Steuerung der im Zusammenhang mit der Einzelhandelsentwicklung bestehenden städtebaulichen Auswirkungen hat sich nach allgemeiner Einschätzung bewährt und sollte derzeit – vor einer Klärung der angesprochenen Probleme durch die Rechtsprechung – nicht geändert werden.

Geprüft werden sollte ob eine Ausweitung des Anwendungsbereichs von § 9 Abs. 2a BauGB zur Entlastung der Gemeinden bei der Verfolgung qualifizierter städtebaulicher Ziele in unbeplanten Innenbereichen förderlich ist. Praktische Relevanz könnte eine solche Änderung derzeit vor allem für den Schutz des originären Zwecks von Gewerbegebieten gegenüber der Ansiedlung von Vergnügungstätten haben.

Eine vertiefte Prüfung erfordert die angesprochene Erweiterung des § 14 Abs. 2 BauNVO im Hinblick auf Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien.

Maß der Nutzung

Bei den Maßvorschriften wird die Einführung eines bundeseinheitlichen Vollgeschossbegriffs allgemein befürwortet. Zu befürworten ist auch eine maßvolle Erleichterung der Möglichkeit zur Überschreitung der Maßobergrenzen in § 17 Abs. 2 BauNVO. Eine darüber hinausgehende Relativierung oder generelle Anhebung der Maßober-

grenzen ist derzeit in Ermangelung einer ausreichenden fachwissenschaftlichen Fundierung nicht zu rechtfertigen.

Weitere gesetzgeberische Maßnahmen zur Stärkung der Innenentwicklung

Ergebnisprotokoll der dritten Gesprächsrunde am 01. Oktober 2010 in Berlin

Begrüßung und Einführung

Dr. Bunzel begrüßte die Anwesenden zur dritten Gesprächsrunde im Rahmen der Reihe „Berliner Gespräche zum Städtebaurecht“ und brachte noch einmal die für den Gesprächskreis verabredete Vertraulichkeit in Erinnerung.

Zur Tagesordnung erläuterte er, dass die Fragen der Verfahrensbeschleunigung und Flexibilisierung in Bezug auf Arten-, Vogel- und Biotopschutz zunächst behandelt werden sollten, um dann im zweiten Teil der Veranstaltung die weiteren Vorschläge und Überlegungen in Hinblick auf die Stärkung der Innenentwicklung aufzurufen.

Sodann begrüßte Frau Ministerialdirektorin Scheibelhuber im Namen von Minister Dr. Ramsauer und der anwesenden Vertreter des BMVBS die Gesprächsteilnehmer und führte in das Thema der Veranstaltung ein. Sie verwies darauf, dass mit dem Innenstadtbeschleunigungsgesetz von 2007 bereits wesentliche Instrumente für die Stärkung der Innenentwicklung eingeführt worden seien. Bei der nun in den Blick zu nehmenden Novellierung werde es daher um flankierende Maßnahmen zur weiteren Stärkung der Innenentwicklung gehen. Hierbei könne insbesondere auch das Naturschutzrecht in Augenschein genommen werden.

Frau Ministerialdirektorin Scheibelhuber erläuterte sodann, dass es Ziel der Innenentwicklung sei, den Flächenbedarf durch Nutzung von innerörtlichen, bereits erschlossenen Flächen zu decken. Auf die Entwicklung von Flächen auf der grünen Wiese solle also nach Möglichkeit verzichtet werden. Die Innenentwicklung habe aber auch einen qualitativen Anspruch, nämlich die Wahrung und Stärkung der Urbanität und Attraktivität von Städten und Gemeinden. Die Innenentwicklung solle dadurch gestärkt werden, dass man – wie auch beim beschleunigten Verfahren – Maßnahmen zur Innenentwicklung im Verhältnis zu solchen der Außenentwicklung erleichtere. Sie machte deutlich, dass Vorschläge, die Außenentwicklung gegenüber der jetzigen Rechtslage gesetzlich zu erschweren, aus Sicht der des Ministeriums eher skeptisch zu beurteilen seien. Auch wenn entsprechende Vorschläge durchaus geeignet erschienen, die Flächeninanspruchnahme zu verringern, sei zu beachten, dass übergeordnetes Ziel der Bundesregierung die Stärkung von Wachstum und Beschäftigung sei. Damit ließe es sich nicht vereinbaren, Investitionshemmnisse aufzubauen. Trotz der klaren Präferenz für die Innenentwicklung gelte, dass Maßnahmen im Außenbereich weiter nötig blieben und nicht per se als städtebaulich und umweltpolitisch schädlich einzustufen seien. Wo allerdings statt einer Neuinanspruchnahme

von Flächen eine Innenentwicklung in Betracht komme, da solle sie weitestgehend begünstigt werden.

Frau Ministerialdirektorin Scheibelhuber verwies auf die in den Thesenpapieren zu findenden Überlegungen, die in der Gesprächsrunde zu diskutieren seien und wünschte den Teilnehmern eine fruchtbare Diskussion.

Verfahrensbeschleunigung und Flexibilisierung im Arten-, Vogel- und Biotopschutz

Professor Otto führte in das Thema ein und verwies in Bezug auf die aktuelle Rechtslage auf sein schriftlich ausgearbeitetes Thesenpapier. Er befasste sich dann mit der Frage, welche Möglichkeiten im Rahmen der EU-rechtlichen Vorgaben bestehen, die Gemeinden in Bezug auf die Prüfung artenschutzrechtlicher Verbote bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu entlasten. Ausgangspunkt der Überlegungen von Otto war die Frage, ob und wenn ja, wie Planungen im Innenbereich im Sinne von zwingenden Gründen des öffentlichen Interesses aufgewertet werden können. Er verwies insoweit auf Artikel 16 FFH-RL bzw. Artikel 9 Vogelschutz-RL. Artikel 16 FFH-RL gestatte Abweichungen von den artenschutzrechtlichen Verboten, wenn es

- (1) keine anderweitige zufrieden stellende Lösung gebe,
- (2) die Population der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweile und

- (3) ein Rechtfertigungsgrund vorliegt; als Rechtfertigungsgrund komme insbesondere Artikel 16 Abs. 1 c („Zwingende Gründe des öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art oder positiver Folgen für die Umwelt“) in Betracht.

Er verwies sodann darauf, dass zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses auch bei gesetzlich bestimmten Planungszielen vorlägen, soweit diese ein durch Vernunft und Verantwortungsbeusstsein geleitetes staatliches Handeln begründet seien. Angesichts der EU-rechtlich geforderten restriktiven Auslegung der Ausnahmegründe sei es allerdings nicht ohne weiteres möglich, jede Planung, weil sie im Innenbereich und nicht im Außenbereich stattfinde, als einen EU-rechtlich ausreichenden Abweichungsgrund zu bewerten. Ausreichend gewichtige Gründe könnten in der Schaffung (dringend) benötigten Wohnraums oder der Schaffung bzw. der Sicherung von Arbeitsplätzen gesehen werden. Insoweit biete es sich an, auf die in § 13a Abs. 1 BauGB auch für das beschleunigte Verfahren geltenden Ziele abzustellen.

In Bezug auf das Erfordernis „keine zumutbaren Alternativen bzw. keine andere zufrieden stellende Lösung“ führte Otto aus, dass die Planung im Innenbereich in der Regel insoweit eine alternativlose Maßnahme sei, als sie zwangsläufig dazu führe, dass die Flächeninanspruchnahme in bisher unbebautem Außenbereich verringert werde und so Natur und Landschaft geschont würden. Andererseits dürfe nicht übersehen werden, dass sich im Einzelfall auch andere geeignete und verfügbare Flächen

im Innenbereich als zumutbare Alternative darstellen könnten. Aus diesem Grunde müsse die Nachsteuerungsmöglichkeit der Naturschutzbehörden bleiben.

Gleiches gelte auch für die Abweichungsvoraussetzung, dass keine Verschlechterung des Erhaltungszustands der Populationen einer Art zu erwarten sein dürfe. Eine Einzelfallbetrachtung sei insoweit unabdingbar, so dass es auch hier auf die Nachsteuerungsmöglichkeit der Naturschutzbehörde ankomme. Wegen der weiteren Inhalte des einführenden Statements wird auf das Thesenpapier verwiesen.

In der anschließenden Diskussion wurde zunächst bestätigt und an zahlreichen Beispielen erläutert, dass sich die artenschutzrechtlichen Verbote bei der Bauleitplanung für die Planungspraxis als ein gravierendes Hemmnis darstellten. Einerseits bestehe im Rahmen der Bauleitplanung zwar lediglich das Erfordernis, die Vollzugsfähigkeit des Bauleitplans auch in artenschutzrechtlicher Hinsicht festzustellen. Sobald Anhaltspunkte für die Betroffenheit einer geschützten Art im Bebauungsplanverfahren erkennbar seien, habe die planende Gemeinde andererseits zu ermitteln, ob eine Umsetzung des Bebauungsplans ohne Verstoß gegen einen Verstoß gegen die zwingenden artenschutzrechtlichen Verbote möglich sei. Dabei seien je nach Lage des Falles auch zu prüfen, ob sich die Verstöße gegen die Verbote gegebenenfalls durch Festsetzung von Vermeidungs- bzw. Ausgleichsmaßnahmen nach § 44 Abs. 5 BNatSchG abwenden ließen und, wenn dies nicht der Fall sei, ob die artenschutzrechtlich gegebenenfalls erforderliche Ausnahme prinzipiell erteilt werden könne. Praktisch liefe die geforderte

Prüfung der Vollzugsfähigkeit des Bauleitplans daher häufig auf eine Vollprüfung der artenschutzrechtlichen Voraussetzungen bis hin zur Abstimmung mit den zuständigen Naturschutzbehörden über das Vorliegen einer Ausnahmelage hinaus. Hieraus resultiere ein erheblicher zeitlicher und finanzieller Mehraufwand. Auch wurde darauf hingewiesen, dass (zumindest in Einzelfällen) Naturschutzbehörden die komplizierten rechtlichen Rahmenbedingungen fehlinterpretierten und zum Beispiel contra legem die Durchführung von Maßnahmen nach § 44 Abs. 5 Satz 3 BNatSchG vor dem Satzungsbeschluss über den Bebauungsplan verlangten.

Das Ziel, die Gemeinden bei der Aufstellung von Bebauungsplänen für die Innenentwicklung von der Prüfung artenschutzrechtlicher Voraussetzungen zu entlasten, fand vor diesem Hintergrund breite Zustimmung. In diesem Zusammenhang wurde auch darauf verwiesen, dass die Mehrstufigkeit der artenschutzrechtlichen Prüfung und die damit verbundenen Verfahrenshemmnisse eine deutsche Besonderheit seien. In anderen europäischen Ländern erfolge die Prüfung der Anforderungen des europäischen Artenschutzes entweder bereits abschließend auf der Ebene der Planung oder aber grundsätzlich erst bei der Zulassung des konkreten Vorhabens. Mit der aus der deutschen Rechtslage resultierenden Zweistufigkeit ergebe sich eine Verdoppelung des Prüfaufwands, zumal sich wegen der dynamischen Entwicklung im Bereich des Naturhaushalts im Laufe der Umsetzung des Plans durchaus eine Veränderung des artenschutzrechtlichen Befundes ergeben könne.

Übereinstimmung bestand dahingehend, dass dem bundesdeutschen Gesetzgeber gemeinschaftsrechtliche Spielräume verbleiben. Die artenschutzrechtliche Prüfung der Bauleitplanung beruhe nicht unmittelbar auf Gemeinschaftsrecht, sondern vielmehr auf der auf nationalem Recht beruhenden, prognostisch auszuschließenden Vollzugsunfähigkeit des Bebauungsplans. Breite Zustimmung fand deshalb der im Thesenpapier von Professor Otto skizzierte Vorschlag, bei Bebauungsplänen der Innenentwicklung, die ein qualifiziertes öffentliches Interesse wie die Deckung eines dringenden Wohnbedarfs der Bevölkerung oder die Schaffung bzw. die Sicherung von Arbeitsplätzen im Rahmen der Innenentwicklung, einen gesetzlich fixierten Ausnahmetatbestand zu formulieren. Dadurch könne ermöglicht werden, ein geplantes Vorhaben bauplanungskonform zu verwirklichen, ohne das artenschutzrechtliche Verbote dem Vorhaben im Genehmigungsverfahren entgegenstünden. Die Bebauungsplanung wäre dann Rechtfertigung für eine Ausnahmeentscheidung im Sinne von § 45 Abs. 7 BNatSchG. Auch die im Thesenpapier dargestellte rechtliche Würdigung, dass eine solche Regelung gemeinschaftsrechtlich grundsätzlich möglich sei, fand in der Diskussion breite Zustimmung. Gleiches gelte auch für die von Prof. Otto entwickelte alternative Möglichkeit, den Ausnahmetatbestand als Regelvermutung zu ausgestalten.

Überlegungen zu weiteren gesetzgeberischen Maßnahmen zur Stärkung der Innenentwicklung

Prof. Spannowsky stellte die in seinem Thesenpapier angestellten Überlegungen zu den Möglichkeiten der Weiterentwicklung des Instrumentariums zur Innenentwicklung der Städte einleitend vor. Dabei machte er deutlich, dass die angesprochenen Möglichkeiten keineswegs im Sinne von Änderungsvorschlägen zu verstehen seien. Vielmehr habe er sich ganz im Sinne eines Diskussionspapiers auf die Darstellung von Argumenten beschränkt. Er verwies sodann darauf, dass das verfügbare, für die Stärkung der Innenentwicklung nutzbare städtebaurechtliche Instrumentarium bereits sehr reichhaltig sei. Wegen der Details und der historischen Entwicklung des städtebaurechtlichen Instrumentariums wird auf die schriftlichen Ausführungen im Thesenpapier verwiesen. Angesichts der Herausforderungen des demographischen Wandels, der zu räumlich differenzierten Veränderungen im Bereich der Nachfrage nach Bauflächen führe, aber auch im Hinblick auf die angespannte Finanzlage der öffentlichen Haushalte solle gleichwohl der Frage nachgegangen werden, ob und an welcher Stelle eine Weiterentwicklung des städtebaulichen Instrumentariums möglich sei und sachgerecht erscheine.

Ausweitung der Regelung des § 13a Abs. 2 Nr. 2 BauGB

Die im Thesenpapier von Prof. Spannowsky diskutierte Überlegung, den Anwendungsbereich des § 13a Abs. 2 Nr. 2 BauGB auch

auf Bebauungspläne zur Innenentwicklung auszudehnen, die nicht im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden, wurde breit diskutiert, fand jedoch bei der Mehrheit der Teilnehmer keine Unterstützung.

Für eine entsprechende Ausweitung der Regelung wurde angeführt, dass der Flächennutzungsplan schon vor der Einführung des beschleunigten Verfahrens im Bereich der Innenentwicklung nur eine geringe faktische Bedeutung hatte. Bebauungspläne seien auch in der Vergangenheit vielfach durch eine Änderung des Flächennutzungsplans im Parallelverfahren einfach nachvollzogen worden. Dem Flächennutzungsplan komme im Innbereich daher faktisch kaum eine Steuerungs- und Koordinierungsfunktion zu. Der Praxis sei zu empfehlen, Zurückhaltung beim Detaillierungsgrad der Darstellungen im Flächennutzungsplan zu üben. Die Interessen an einer geordneten städtebaulichen Entwicklung seien bei § 13a Abs. 2 Nr. 2 BauGB ausreichend dadurch gewahrt, dass eine Abweichung vom Flächennutzungsplan nur unter der Voraussetzung zulässig sei, dass die geordnete städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebiets nicht beeinträchtigt werden dürfe. Insgesamt habe sich die Regelung in der Praxis bewährt, so dass durch ihre Ausweitung auf Bebauungspläne zur Innenentwicklung, die nicht im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden könnten oder sollten, einen positiven Anreiz für die Innenentwicklung setze. Die Gemeinden könnten von unnötigem Planungsaufwand befreit werden. Soweit eine Umweltprüfung zu erfolgen habe, würde es ausreichen, diese auf der Ebene des Bebauungsplans durchzuführen. Die nachträgliche Berichtigung des Flächennutzungsplans wäre

demgegenüber nicht umweltprüfungspflichtig, so dass eine Doppelprüfung vermieden würde.

Gegen eine entsprechende Ausweitung des Anwendungsbereichs von § 13a Abs. 2 Nr. 2 BauGB wurde angeführt, dass der Flächennutzungsplan nach wie vor eine wichtige Steuerungs- und Koordinierungsfunktion für bestimmte städtebauliche Vorhaben, insbesondere bei der Planung von Einkaufszentren, von großflächigen Einzelhandelsbetrieben und bei der Ausweisung von Gewerbeflächen habe. Bei diesen Planungen sei die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Bebauungspläne der Innenentwicklung kritisch zu betrachten. Der Flächennutzungsplan habe auch bei Vorhaben innerhalb des vorhandenen Siedlungsbereichs eine wichtige Steuerungs- und Koordinierungsfunktion, weil die genannten Planungen häufig mit weiträumigen auch in die Nachbargemeinden hineinreichenden Auswirkungen verbunden seien. Nur der Flächennutzungsplan gewährleiste die erforderliche sachgerechte Alternativenprüfung auf der Ebene des Gemeindegebiets. Dabei gehe es auch um den Schutz der Gemeinden vor städtebaulichen Fehlentscheidungen von erheblichem Gewicht. Zudem sei auch von Bedeutung, die Funktion des Flächennutzungsplans als Schnittstelle zwischen gemeindlicher und der überörtlichen Planung für entsprechende Vorhaben mit weiträumigen Auswirkungen zu erhalten. Diese Schnittstellenfunktion sei vor allem auch für den ausgewogenen Interessenausgleich zwischen den benachbarten Gemeinden und zur Durchsetzung der Anpassungspflicht in Bezug auf die Ziele der Raumordnung und der Berücksichtigungspflicht in Bezug auf die Grundsätze

der Raumordnung unverzichtbar. Bei einem Verzicht auf das Erfordernis der Änderung des Flächennutzungsplans wäre bei diesen Vorhaben die erforderliche Koordination nicht mehr gewährleistet, da auch der aufsichtsbehördliche Kontrollvorbehalt entfallen würde. Hierbei seien auch die sich eröffnenden Missbrauchsmöglichkeiten zu berücksichtigen.

Zudem wurde angeführt, dass man bei Ausweitung des Anwendungsbereichs von § 13a Abs. 2 Nr. 2 BauGB eine weitere Verfahrensart neben dem Normalverfahren und dem beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB einführe. Hierfür sei derzeit aber kein praktisches Bedürfnis erkennbar. Ebenfalls zu berücksichtigen sei, dass gerade im Zuge der Maßnahmen zum Flächensparen die Gemeinden vielfach aufgefordert werden, gemeinsame Flächennutzungspläne zu erstellen; bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen (regionaler Flächennutzungsplan) könne auch die Funktion eines Regionalplans und eines gemeinsamen Flächennutzungsplans in einem Planwerk vereinigt werden, was sogar mit der Einsparung einer Planungsebene verbunden wäre. Die in diesen Regelungen deutlich werdende besondere Tragweite und übergreifende Funktion des Flächennutzungsplans würde zu einer weiteren Erleichterung der Planabweichung im Widerspruch stehen. Als weiteres Argument wurde vorgetragen, dass § 13a Abs. 2 Nr. 2 noch ein sehr junger Regelungsansatz sei. Es lägen kaum gesicherte Erfahrungen vor, wie die kommunale Praxis mit der Möglichkeit der Abweichung vom Flächennutzungsplan umgehe und ob es gelinge, Beeinträchtigungen der geordneten städtebaulichen Entwicklung in der vom Gesetz geforderten

Weise zu vermeiden. Auch sei davon auszugehen, dass Bebauungspläne der Innenentwicklung außerhalb des Anwendungsbereichs des geltenden § 13a Abs. 2 Nr. 2 BauGB in vielen Fällen die geordnete städtebauliche Entwicklung berühren würden, so dass der Anwendungsbereich einer entsprechend erweiterten Regelung im Ergebnis wohl gering bleiben würde. Vor diesem Hintergrund müsse von einer Ausweitung des Anwendungsbereichs zum jetzigen Zeitpunkt abgeraten werden.

Darstellung geplanter und durch Planung zu erhaltender zentraler Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan

Einhellige Zustimmung fanden die in den Thesenpapieren von Frau Niemeyer und Prof. Spannowsky angestellten Überlegungen, die Möglichkeit der Darstellung von zentralen Versorgungsbereichen durch eine Klarstellung in § 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB zu unterstreichen. Es handele sich dabei um überlagernde Darstellungen, die den von vielen Städten und Gemeinden aufgestellten Einzelhandels- und Zentrenkonzepten ein stärkeres rechtliches Gewicht geben könnten. Neben den vorhandenen zentralen Versorgungsbereichen gehe es auch darum, zentrale Versorgungsbereiche, die noch zu entwickeln und in ihrer Funktion zu stärken sind, darzustellen. Auf diese Weise könne dazu beigetragen werden, dass die Gemeinden die Ausstattung des Gemeindegebiets mit zentralen Versorgungsbereichen gesamtkonzeptionell verankern und dabei die Koordinierungs- und Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplans nutzen, um damit auch mittelfristig eine in einem förmlichen Bauleitplanverfahren legitimierte Basis für die Standor-

tentscheidung der Einzelhandelsunternehmen zu schaffen.

Ob von einer solchen Darstellung auch derlei rechtliche Wirkungen im Hinblick auf die Beurteilung von Vorhaben nach § 34 Abs. 3 BauGB ausgehen könnten, wurde unterschiedlich beurteilt. Die Rechtsprechung habe die lediglich im Rahmen eines informellen Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes getroffenen planerischen Festlegungen nicht als Maßstab für die Frage herangezogen, wann es sich um einen schutzwürdigen zentralen Versorgungsbereich handle. Andererseits wird zum Teil die Erwartung geäußert, dass bei der Anwendung von § 34 Abs. 3 BauGB nicht allein auf die tatsächlichen Merkmale sondern auch auf die Darstellung zentraler Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan geschaut werde, wenn solche Darstellung getroffen worden seien.

Zwar sei – so die einhellige Auffassung – eine Darstellung zentraler Versorgungsbereiche, beispielsweise unterteilt nach Stadtteilzentren oder Nahversorgungsbereichen, auch nach geltendem Recht bereits möglich („im Flächennutzungsplan können insbesondere dargestellt werden“). Es gebe auch bereits praktische Beispiele für solche Darstellungen. Einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung zur Ausstattung des Gemeindegebiets mit zentralen Versorgungsbereichen in § 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB komme jedoch eine Signalwirkung zu. Sie stärke das Bewusstsein in den Gemeinden, sich bereits bei der Flächennutzungsplanung frühzeitig mit der Festlegung zentraler Versorgungsbereiche zu befassen, was eine ggf. nachfolgende Bebauungsplanung

oder ein späteres Verfahren nach § 34 BauGB vereinfache.

Möglichkeit der Festsetzung von grundstücksbezogenen Einzelvorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans der Innenentwicklung

Die Überlegungen, auch unabhängig von den Voraussetzungen des § 12 BauGB, also z.B. bei für ein Bauvorhaben der Gemeinde einen Bebauungsplan aufzustellen, der nur dieses konkrete Vorhaben zum Gegenstand habe und nicht an den Katalog der zulässigen Festsetzungen nach § 9 BauGB und der BauNVO gebunden wäre, wurden übereinstimmend als nicht weiterführend bewertet. Es sei bereits im Zusammenhang mit der Diskussion zur BauNVO darauf hingewiesen worden, dass das bestehende Instrumentarium auch für komplizierte Vorhaben der Innenentwicklung in Gemengelage in aller Regel sachgerechte Lösung ermögliche, so dass es keinen Bedarf für eine solche Flexibilisierung gebe. Zudem berge der Verzicht auf die Bindung an die BauNVO und den danach bestehenden Gebietstypenzwang die Gefahr, dass Planungen ermöglicht würden, die städtebaulich nicht mehr zu rechtfertigen seien. Es müsse vermieden werden, dass neue Gemengelage mit neuen städtebaulichen Konflikten geschaffen würden. Schließlich wurde darauf hingewiesen, dass das Instrument des vorhabenbezogenen Bebauungsplans in systematischer und funktioneller Hinsicht eine ganz andere Bedeutung habe. Vor allem sollten auf privater Initiative beruhende Investitionsvorhaben erleichtert werden. Auf eine Übertragung des Modells auf andere Fälle solle deshalb verzichtet werden.

Erweiterung der Gestaltungsmöglichkeiten beim vereinfachten Bebauungsplan für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 9 Abs. 2a BauGB)

Zurückhaltend bewertet wurde die Idee, bei Festsetzungen nach § 9 Abs. 2a BauGB zum Schutz und zur Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche auch die Möglichkeit zu schaffen, eine vertikale Gliederung von Nutzungsarten festzusetzen, wie dies bei der Ausweisung von Baugebieten nach § 1 Abs. 7 BauNVO möglich ist. Eine solche Festsetzung komme zum Beispiel für zentrale Versorgungsbereiche in Betracht, die dadurch geprägt seien, dass die jeweiligen Erdgeschosse für den Einzelhandel, die Obergeschosse jedoch anderweitig, insbesondere zum Wohnen, genutzt würden. Ob eine solche Festsetzungsmöglichkeit in der Praxis tatsächlich gebraucht wird, blieb offen. Es wurde vielmehr darauf hingewiesen, dass man genauer analysieren müsse, in welchen Fallkonstellationen eine solche Festsetzung zur Anwendung kommen könne. Man könne auch überlegen, eine vertikale Festsetzung unmittelbar auf § 9 Abs. 3 BauGB zu stützen.

Erhaltung und Stärkung der Steuerungsfunktion interkommunaler Verträge

Die Überlegungen zur Präzisierung der Funktion interkommunaler Verträge im Hinblick auf ihre Bedeutung für die kommunale Bauleitplanung der beteiligten Gemeinden fanden ein eher zurückhaltendes Echo im Teilnehmerkreis. Dabei wurde zum einen an die prinzipielle, durch das BVerwG mehrfach bestätigte Bindungsfeindlichkeit der kommunalen Bauleitplanung auch im Verhältnis von benachbarten

Gemeinden zueinander erinnert. Eine Änderung an dieser, durch die Rechtsprechung festgestellten eingeschränkten vertraglichen Gestaltungsfreiheit könne möglicherweise Auswirkungen auf die Dogmatik städtebaulicher Verträge ganz allgemein, d.h. nicht nur im Verhältnis zweier Gemeinden zueinander haben. Zudem bestehe kein Regelungsbedarf, da die Rechtsprechung bereits in früheren Fällen aus dem Vorverhalten einer Nachbargemeinde eine gesteigerte Rücksichtnahmepflicht im Rahmen des interkommunalen Rücksichtnahmegebots nach § 2 Abs. 2 BauGB abgeleitet habe. Es sei deshalb angeraten, hier auf die Rechtsprechung zu vertrauen.

Instrumentelle Maßnahmen zur Eindämmung der erstmaligen Freiflächeninanspruchnahme im Außenbereich

Die im Thesenpapier von Prof. Spannowsky diskutierten instrumentellen Ansätze zur Erschwerung der erstmaligen Inanspruchnahme von Außenbereichsflächen fanden bei den Teilnehmern des Gesprächskreises keine Zustimmung. Unter anderem wurde darauf verwiesen, dass bereits mit der Bodenschutzklausel in § 1a Abs. 2 BauGB ein Instrument geschaffen worden sei, dass den Vorrang der Innenentwicklung gegenüber der Außenentwicklung einfordere. Es gebe Anzeichen dafür, dass die Gerichte dieser Regelung eine wachsende Bedeutung beimessen würden. In einigen Bundesländern, so z.B. in Nordrhein-Westfalen gebe es enge Vorgaben für die Entwicklung neuer Siedlungsflächen. Insgesamt seien bereits genug Regelungen vorhanden, die möglicherweise nicht immer ausreichend genutzt werden. Es müsse deshalb darum gehen, positive Anreize zu setzen und die Umset-

zungsebene zu unterstützen, anstatt neue Anforderungen seitens des Gesetzgebers zu entwickeln. Auch die AG Nachhaltigkeit der Umweltminister der Länder habe sich für eine Förderung der positiven Anreizinstrumente und gegen die Einführung von Zwangsinstrumenten ausgesprochen. Angesichts der erkennbaren positiven Effekte bei der Reduzierung des Siedlungsflächenverbrauchs sei nicht die Zeit für Einführung restriktiven Anforderungen.

Erweiterung des Anwendungsbereichs der vereinfachten Umlegung

Die Überlegungen zur Erweiterung des Anwendungsbereichs des vereinfachten Umlegungsverfahrens und zur Erleichterung des Verfahrens wurden von Teilnehmern des Gesprächskreises als nicht weiterführend erachtet. Anders als beim normalen Umlegungsverfahren bestehe beim vereinfachten Verfahren kein Bedürfnis, dass die Umlegung für den Geltungsbereich eines Bebauungsplans bereits eingeleitet werden könne, wenn der Bebauungsplan noch nicht aufgestellt sei. Vielmehr sei es im vereinfachten Verfahren wegen der verkürzten Beteiligungserfordernisse geboten, auf den beschlossenen Bebauungsplan aufzusetzen. Im vereinfachten Umlegungsverfahren könne auf mögliche Änderungen des Bebauungsplans während des Aufstellungsverfahrens nicht in angemessener Weise reagiert werden.

Auch die diskutierte Idee einer Erweiterung des Anwendungsbereichs der vereinfachten Umlegung würde dieses Verfahren überfordern. Dabei müsse auch bedacht werden, dass erst 2004 der Anwendungsbereich der früheren Grenzregelung durch die Einfüh-

rung des vereinfachten Verfahrens erheblich erweitert wurde. Die derzeitige Beschränkung des sachlichen Anwendungsbereichs auf Fallkonstellationen, bei denen die an der Umlegung beteiligten Grundstücke unmittelbar aneinander grenzen oder in enger Nachbarschaft liegen, sei sachgerecht. Eine Erweiterung unter Verzicht auf das Erfordernis „enger“ Nachbarschaft würde die Komplexität der im Rahmen der Umlegung zu regelnden Interessenausgleichs erheblich erhöhen und das vereinfachte Verfahren schnell überfordern. Zudem müsse befürchtet werden, dass eine solche Änderung von der Praxis in ihren Auswirkungen überschätzt würde.

Sonstige Überlegungen

Die im Thesenpapier von Frau Niemeyer angesprochene Notwendigkeit eines „erweiterten Maßnahmenpakets“, welches über das Planungsrecht hinausgeht, wurde grundsätzlich bestätigt. Insbesondere wurde die Notwendigkeit bestätigt, Hemmnisse wie die zum Teil höheren Kosten der Innenentwicklung (z.B. wegen Altlasten oder erhöhter Immissionsschutzanforderungen) auch durch geeignete Förderprogramme zu begleiten.

Angesprochen wurde zudem die sich aus dem Immissionsschutzrecht und seiner praktischen Umsetzung durch die zuständigen Immissionsschutzbehörden resultierenden Hemmnisse bei der Innenentwicklung. Dabei gehe es vor allem darum, dass Immissionsschutzbehörden im Rahmen der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungs- und Überwachungsverfahren sich in der Praxis nicht an die im Rahmen der Bauleitplanung gefundene, nach den Maßstä-

ben der Rechtsprechung tragfähige Lösung gebunden fühlten. Die Immissionsschutzbehörden kämen im Vollzug bei Zugrundelegung der TA Lärm häufig zu von den Ergebnissen des Bebauungsplanverfahrens abweichenden Beurteilungen. Die Folge seien erhöhte Anforderungen an die immissionsschutzrechtlich zu beurteilenden Anlagen. Eine Lösung könne möglicherweise schon durch eine Änderung im Vollzug erreicht werden. Es spreche allerdings auch einiges für eine Klarstellung im Regelwerk der TA Lärm.

Fazit und abschließende Empfehlungen

Regelungsbedarf

Insgesamt bestätigte die Diskussion den Befund, dass das vorhandene städtebaurechtliche Instrumentarium bereits vielfältige Möglichkeiten bietet, die Innenentwicklung in den Städten zu ermöglichen. Das mit dem Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben der Innenentwicklung der Städte 2007 neu eingeführte Instrumentarium hat sich nach ganz überwiegender Auffassung des Gesprächskreises bewährt. Dies betrifft insbesondere das beschleunigte Verfahren, das – so die weit verbreitete Einschätzung von vielen Städten und Gemeinden – für die Wiedernutzung von Brachflächen, die Nachverdichtung und andere Maßnahmen der Innenentwicklung intensiv genutzt wird. In einigen Redebeiträgen wurde zum Ausdruck gebracht, dass die Gemeinden mit diesem neuen Instrumentarium bereits sicher umgehen und die erhofften Erleichterungen für die Innenentwicklung tatsächlich genutzt werden.

Andererseits wurde darauf hingewiesen, dass es sich um ein noch junges Instrument handle und deshalb noch nicht von einem gefestigten empirischen Befund gesprochen werden könne.

Die Diskussion zeigte, dass es angesichts des bestehenden differenzierten Instrumentariums nicht um die Entwicklung gänzlich neuer flächenpolitischer Instrumente und Verfahren gehen kann, sondern um die punktuelle Ergänzung und Erweiterung des vorhandenen Instrumentariums. Die Potenziale der vorhandenen Instrumente scheinen in der Praxis nicht immer voll ausgeschöpft zu werden. Deshalb sind auch die Beseitigung bestehender Vollzugsdefizite und die Erhöhung der Wirksamkeit der verbindlichen Vorschriften und Planungsinstrumente in den Blick zu nehmen. Um den mit jeder Gesetzesänderung verbundenen nicht unerheblichen Umstellungsaufwand und die mangels einschlägiger Rechtsprechung daraus resultierenden Unsicherheiten so gering wie möglich zu halten, sollten die Änderungen auf das Erforderliche beschränkt bleiben.

Verfahrensbeschleunigung und Flexibilisierung im Arten-, Vogel- und Biotopschutz

Änderungsbedarf wurde vor allem hinsichtlich der derzeitigen sich aus dem Artenschutzrecht ergebenden Anforderungen gesehen. Die Einschätzung, dass die in Deutschland derzeit geltenden Anforderungen zu unnötigen Doppelbelastungen führten und das Bauleitplanverfahren im Bereich der Innenentwicklung erheblich belasteten, fand breite Zustimmung. Dies gilt auch für den aufgezeigten Weg einer europarechtskonformen Weiterentwick-

lung der Anforderungen mit dem Ziel einer Entlastung der kommunalen Bauleitplanung. Dabei sollten Bebauungspläne der Innenentwicklung insbesondere, soweit sie ein qualifiziertes Ziel wie die Deckung eines dringenden Wohnbedarfs oder die Schaffung von Arbeitsplätzen verfolgen, in generalisierender Weise von der Prüfung der artenschutzrechtlichen Anforderungen entlastet werden. Eine tragfähige rechtliche Konstruktion könnte in der Schaffung eines gesetzlichen Ausnahmetatbestandes liegen. Dies würde zum einen die Gemeinden entlasten, da sie unter Bezugnahme auf den Ausnahmetatbestand im Regelfall die artenschutzrechtliche Vollzugsfähigkeit des Bebauungsplans unterstellen könnten. Zum anderen würde sich der gesetzliche Ausnahmetatbestand auch entlastend auf die Umsetzung des Bebauungsplans auswirken, ohne dabei allerdings eine notwendige Nachsteuerung durch die Naturschutzbehörden in besonderen Fallkonstellationen zu verbauen.

Sonstige Überlegungen zur Weiterentwicklung des Instrumentariums der Innenentwicklung

Weiter verfolgt werden sollte auch der Vorschlag, in § 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB klarzustellen, dass auch zentrale Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan dargestellt werden können. Diese Klarstellung hätte vor allem die Funktion eines Signals an die kommunale Praxis. Durch eine solche Darstellung kann das vorhandene Instrumentarium zum Schutz und zur Entwicklung von zentralen Versorgungsbereichen wirkungsvoll ergänzt werden.

Ein eher ablehnendes Meinungsbild bestand zu dem Vorschlag, den Anwendungsbereich von § 13a Abs. 2 Nr. 2 BauGB auf sämtliche Bebauungspläne, die der Innenentwicklung dienen, auszudehnen. Während einerseits auf die verfahrensentlastenden Elemente hingewiesen wurde, wurde andererseits auch auf die bei Bebauungsplänen mit weiträumigen Auswirkungen (z.B. für Einkaufszentren, großflächiger Einzelhandel, Industrie- und Gewerbegebiete) wichtige Koordinationsfunktion und den Kontrollmechanismus des Genehmigungserfordernisses hingewiesen, der die Änderung des Flächennutzungsplans bei solchen Vorhaben in einem förmlichen Verfahren erforderlich mache.

Die übrigen diskutierten Überlegungen zu einer Weiterentwicklung des Instrumentariums der Innenentwicklung sollten im Rahmen der aktuellen Städtebaurechtsnovelle demgegenüber nicht weiter verfolgt werden. Die Diskussion im Gesprächskreis ließ hier erkennen, dass aus unterschiedlichen Erwägungen gegen das Aufgreifen dieser Vorschläge erhebliche Bedenken bestehen.

Besonderes Städtebaurecht und Sonstiges

Ergebnisprotokoll der vierten Gesprächsrunde am 29. Oktober 2010 in Berlin

Begrüßung und Einführung

Dr. Bunzel begrüßte die Anwesenden zur vierten Gesprächsrunde im Rahmen der Reihe „Berliner Gespräche zum Städtebaurecht“. Er berichtete, dass Herr Prof. Schäfer, der als Input-Geber für das Thema „Umgang mit Schrottimmobilien“ vorgesehen war, wegen einer Erkrankung absagen musste. Frau Niemeyer habe sich dankenswerterweise bereit erklärt, den geplanten Input in das Thema zu übernehmen. Auf ein Thesenpapier habe allerdings wegen der Kurzfristigkeit verzichtet werden müssen.

Im Anschluss begrüßte Frau Ministerialdirektorin Scheibelhuber die Gesprächsteilnehmer im Namen von Bundesminister Dr. Ramsauer. Themen der vierten Gesprächsrunde seien das Besondere Städtebaurecht und aktuelle Sonderfragen im Hinblick auf den Außenbereich.

Sie verwies darauf, dass der Klimaschutz entsprechend den Zielsetzungen der Koalitionsvereinbarung bereits in Bezug auf das Bauplanungsrecht und damit auf das Allgemeine Städtebaurecht ausgiebig in den zurückliegenden Sitzungen der Gesprächsrunde behandelt worden sei. Für einen quartiersbezogenen Ansatz einer klimagerechten Stadtentwicklung sei aber das Besondere Städtebaurecht gefragt. Zwar sollten schon nach dem geltenden Recht besondere städtebauliche Maßnahmen wie

die Sanierungs- und Stadtumbaumaßnahmen zum Umweltschutz beitragen. Darüber hinaus gehe es aber auch um die Verzahnung klimatischer Aspekte mit sonstigen städtebaulichen, insbesondere stadtgestalterischen Belangen.

Für eine solche klimagerechte Stadterneuerung brauche es eine konzeptionelle Grundlage, die man sich in Form eines städtebaulichen Erneuerungskonzepts vorstellen könne, welches von der Gemeinde unter Beteiligung und Mitwirkung der Eigentümer, Mieter, Pächter und sonstigen Betroffenen zu erstellen wäre. In einem solchen Konzept wäre darzustellen, auf welche Weise klimatische Belange mit sonstigen städtebaulichen Belangen kombiniert bzw. in Ausgleich gebracht werden könnten. Es gehe also um einen integrativen und partizipatorischen Ansatz.

In dem städtebaulichen Erneuerungskonzept könne z.B. dargestellt werden, wie der Energieverbrauch von Altbauten, bei denen etwa eine Wärmedämmung das Erscheinungsbild beeinträchtigen würde, durch gebäudeübergreifende – eben quartiersbezogene – Maßnahmen klimafreundlicher gestaltet werden könne. Solche Maßnahmen könnten dann etwa die gemeinsame Nutzung von Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung, von Blockheizkraftwerken oder auch von Erdwärme sein. Der Gesprächs-

kreis solle daher diskutieren, mit welchen Instrumenten dem Leitbild einer klimage-rechten Stadterneuerung im Bereich des Besonderen Städtebaurechts am besten ent-sprochen werden könne.

Als weiteres Thema aus dem Bereich des Be-sonderen Städtebaurechts sprach Frau Mi-nisterialdirektorin Scheibelhuber die Prob-lematik der sog. Schrottimmobilien an. Dauerhaft ungenutzte und in der Folge häufig verwahrloste Häuser stellten eine ernste stadtentwicklungspolitische Heraus-forderung dar. Hier sei z.B. eine Fortent-wicklung des Rückbaugesbots des § 179 BauGB in Betracht zu ziehen. Das Rückbau-gebot greife bisher nur innerhalb von Be-bauungsplangebieten – es sei also planak-zessorisch. Des Weiteren begründe es ledig-lich eine Duldungspflicht des Eigentümers, während der Rückbau selbst von der Ge-meinde durchzuführen und auch von dieser zu finanzieren sei. Vor diesem Hintergrund sei es denkbar, bei sog. Schrottimmobilien die Planakzessorietät einzuschränken und die Kosten des Rückbaus vermehrt den Ei-gentümern aufzuerlegen. Hier müsse eine Lösung gefunden werden, welche den An-forderungen der Eigentumsgarantie ge-recht werde und zugleich die für die Umset-zung notwendige Akzeptanz finde. Einen guten Vergleichsmaßstab für die Frage, was dem Eigentümer zugemutet werden könne, biete das Ordnungs- bzw. Polizeirecht, da städtebaulich sozialwidrige Sachverhalte auch nach Auffassung der einschlägigen verfassungsrechtlichen Literatur mit poli-zeirechtswidrigen Zuständen vergleichbar seien. Im Polizeirecht treffe aber die Ver-antwortlichkeit für die „störende“ Sache grundsätzlich den Eigentümer.

Zum Bauen im Außenbereich hob Frau Mi-nisterialdirektorin Scheibelhuber zwei ak-tuelle, im Rahmen der Gesprächsrunde noch zu behandelnde Themen hervor. Zum einen verwies sie auf das sog. Repowering. Hierzu sehe das Energiekonzept der Bun-desregierung vom 28. September 2010 vor, dass im Bau- und Planungsrecht angemessene und erforderliche Änderungen vorge-nommen werden. Diese seien vom BMVBS vorzubereiten, und es sei beabsichtigt, die Praxis durch Präzisierungen des geltenden Rechts zu unterstützen. Zum anderen gehe es um die rechtlichen Rahmenbedingungen von Steuerungsmöglichkeiten für die um-strittenen Anlagen zur Intensivtierhaltung.

Abschließend wies Frau Ministerialdirekto-rin Scheibelhuber auf die Abschlussrunde am 19. November 2010 hin, welche zugleich eine Festveranstaltung zum 50-jährigen Ju-biläum des BauGB sei, und brachte die Hoffnung zum Ausdruck, die Teilnehmer bei dieser Veranstaltung wieder begrüßen zu können.

Überlegungen zur Weiterent-wicklung des Besonderen Städte-baurechts vor dem Hintergrund der Anforderungen des Klima-schutzes

Frau Heitfeld-Hagelgans führte Bezug nehmend auf das von ihr vorgelegte The-senpapier in die Thematik ein. Wegen der Details ihres einführenden Vortrags wird auf das Thesenpapier verwiesen.

Regelungsbedarf für gebietsbezogene Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen im Besonderen Städtebaurecht

Die Diskussion widmete sich zunächst der Frage, ob für gebietsbezogene Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung ein Regelungserfordernis im Besonderen Städtebaurecht besteht. Dabei wurde einerseits auf die Ergebnisse der ersten Gesprächsrunde hingewiesen, denen zufolge insbesondere für die klimagerechte Planung neuer Baugebiete ein sehr differenziertes Instrumentarium vorhanden ist. Zudem wurde an die lediglich ergänzende Funktion des Städtebaurechts im Verhältnis zum Energiefachrecht sowie an die dynamische Weiterentwicklung des Energiefachrechts erinnert.

Andererseits wurde die Einschätzung bestätigt, dass Klimaschutz und Klimaanpassung im Siedlungsbestand quartiersbezogene Maßnahmen erforderten. Auf diese Weise könnten Klimaschutz und Klimaanpassung mit anderen wichtigen städtebaulichen Belangen wie z.B. dem Denkmalschutz und der Stadtgestaltung besser in Einklang gebracht werden. Hingewiesen wurde in diesem Zusammenhang auch auf die wachsende Bedeutung des energetischen Standards von Gebäuden für den Wert der Immobilien, welcher wiederum Auswirkungen auf die Entwicklungschancen von Quartieren haben könne. Quartiersbezogene Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung seien daher notwendig und wichtig.

Wichtige instrumentelle Ansätze für die Umsetzung solcher quartiersbezogener Maßnahmen seien vor allem die im Bereich des Besonderen Städtebaurechts bereits

bewährten städtebaulichen Entwicklungskonzepte sowie der partizipative und kooperative Ansatz. Eine Änderung des Besonderen Städtebaurechts für die Nutzung dieser Instrumente für den Klimaschutz und die Klimaanpassung sei zwar nicht zwingend geboten. Es sprächen gleichwohl zahlreiche Gründe dafür, eine an der bestehenden Regelungsstruktur ansetzende Weiterentwicklung vorzunehmen. Dem Gesetz komme gerade auch im Besonderen Städtebaurecht eine wichtige Anstoßfunktion zu. Dabei gehe es weniger um die Eröffnung neuer, bisher nicht zur Verfügung stehender hoheitlicher Instrumente als vielmehr vorrangig um die Schaffung einer Regelungsstruktur, an der sich die Städte und Gemeinden orientieren können.

In mehreren Diskussionsbeiträgen wurde an die vergleichbare Grundkonstellation bei der Einführung der Regelungen zu Stadtbaugebieten erinnert. Auch damals sei darauf hingewiesen worden, dass die Einführung eines eigenen Typus von Stadtbaugebieten in den §§ 171a bis 171d BauGB nicht zwingend erforderlich sei, weil keine zusätzlichen hoheitlichen Befugnisse geschaffen würden. Gleichwohl hätten die neu eingeführten Vorschriften – so die allgemein vertretene Auffassung – für die Praxis eine erhebliche Unterstützung gebracht. Dies sei auch zu erwarten, wenn vorhandene Maßnahmentypen des Besonderen Städtebaurechts für quartiersbezogene Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung weiterentwickelt oder ergänzt würden.

Schließlich wurde auf den Zusammenhang von Besonderem Städtebaurecht und Städtebauförderung hingewiesen, auch wenn

keine neue Programmschiene für quartiersbezogene Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen eröffnet würde. Es sei ein zentrales Anliegen im Rahmen der bestandsorientierten Stadtentwicklung, die Mittel aus unterschiedlichen Förderprogrammen räumlich und sachlich gebündelt und koordiniert einzusetzen. Der räumliche Rahmen und die konzeptionellen Grundlagen hierfür würden durch die Festlegung von Maßnahmegebieten nach dem Besonderen Städtebaurecht geschaffen.

Zum Regelungsansatz eines Maßnahmen- typs der klimagerechten Stadterneuerung

Weitgehend Einigkeit bestand darüber, dass die bereits nach geltendem Recht vorhandenen Instrumente des Besonderen Städtebaurechts einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung quartiersbezogener Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung im Siedlungsbestand leisten können. Angesprochen wurden insbesondere städtebauliche Sanierungsmaßnahmen (§§ 136 ff. BauGB) und Stadtumbaumaßnahmen (§§ 171a ff. BauGB). So sollten städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sowie Stadtumbaumaßnahmen u. a. zum Umweltschutz beitragen. Der sachliche Anwendungsbereich dieser Instrumente sei jedoch nicht auf die Erfordernisse des Klimaschutzes und der Klimaanpassung ausgerichtet. Das Einsatzfeld städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen sei mithin auf städtebaulich defizitäre Lagen beschränkt. Es sei daher wünschenswert, quartiersbezogene Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung unabhängig von sonstigen baulichen und funktionellen Defiziten mit dem Ziel einer klimagerechten Verbesserung im Gebäudebestand oder in der

Flächennutzung zu erleichtern. Ein neuer Maßnahmentyp müsse daher – so einige Teilnehmer – an der Zielsetzung der klimagerechten Stadterneuerung anknüpfen, städtebauliche Strukturen für eine energiesparende und effiziente Nutzung von Energien einschließlich des Einsatzes Erneuerbarer Energien sowie für eine klimaangepasste Nutzung von Flächen zu schaffen.

Als Regelungsmodell wurde dem Thesepapier von Frau Heitfeld-Hagelgans folgend ein Ansatz wie beim Stadtumbaugebiet empfohlen. Zur Begründung wurde darauf abgestellt, dass für quartiersbezogene Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen vor allem das Instrument des Entwicklungskonzeptes sowie der kooperative Umsetzungsansatz von Bedeutung seien, die auch prägend für die Stadtumbaumaßnahmen seien (vgl. § 171b BauGB). Einige Teilnehmer sprachen sich dafür aus, das Modell einer klimagerechten Stadterneuerung in die Vorschriften zum Stadtumbau zu integrieren. Die Schaffung einer weiteren Maßnahme neben den zahlreichen bestehenden Maßnahmen sei für die Akzeptanz nicht förderlich.

Schließlich wurde von einigen Teilnehmern angeregt, einerseits die Möglichkeiten einer grundlegenden redaktionellen Neuordnung in Erwägung zu ziehen. So sei etwa eine Regelungssystematik denkbar, die offen wäre für weitere in Zukunft auftretende Ziele der Stadterneuerung. Gegebenenfalls könne sogar ein Erfindungsrecht bezogen auf neue Maßnahmentypen zugunsten der Gemeinden in Betracht gezogen werden. Andererseits wurde auf die weit über den aktuellen Regelungsanlass hinausgehende Tragweite einer solchen grundlegenden

Neuordnung hingewiesen. Ob der verfolgte Zweck des „redaktionellen Aufräumens“ eine solche Neuordnung rechtfertige, sei zu bezweifeln.

Climate Improvement Districts

Ein Erfordernis zur Weiterentwicklung der städtebaurechtlichen Grundlagen für die Entwicklung sog. Climate Improvement Districts (CID) wurde nicht gesehen. Einhellig bestand die Einschätzung, dass mit § 171 f. BauGB eine ausreichende Rechtsgrundlage bestehe. Es komme insoweit darauf an, dass die Länder von der in dieser Vorschrift begründeten Ermächtigung zum Erlass geeigneter landesrechtlicher Regelungen Gebrauch machten.

Im Übrigen wurde der Beitrag, den CID zu einer klimagerechten Stadterneuerung beitragen können, skeptisch beurteilt. Die Erfahrungen mit Business Improvement Districts (BID) z.B. in Nordrhein-Westfalen zeigten, dass nicht die förmlichen Standortgemeinschaften, sondern die informellen erfolgreich seien. Zudem sei der mit den Improvement Districts verbundene Ansatz der zwangsweisen Einbindung von Nichtmitwirkungswilligen bei Maßnahmen des Klimaschutzes, wie z.B. der Umstellung auf ein Blockheizkraftwerk, nicht erforderlich, da es im Kommunalrecht für diesen Zweck bereits das Instrument des Anschluss- und Benutzungszwangs gebe.

Umgang mit sogenannten Schrottimmobilien – Überlegungen zur Weiterentwicklung des Rückbaugebots und anderer städtebaurechtlicher Instrumente

Frau Niemeyer führte in das Thema ein. Sie erläuterte, dass mit dem Begriff „Schrottimmobilien“ verwahrloste und häufig ganz oder teilweise leer stehende Immobilien bezeichnet würden, welche nicht angemessen genutzt und z.T. stark verfallen seien, wobei sich die Eigentümer dieser Immobilien aus unterschiedlichsten Gründen nicht an der durch die Städte und Gemeinden angestrebten städtebaulichen Erneuerung beteiligten. Die städtebauliche Problematik dieser Immobilien resultiere aus dem Umstand, dass ihr verwahrloster Zustand negativ in das Umfeld ausstrahle und eine städtebaulich sinnvolle Nutzung dieser Bereiche unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werde. Die Relevanz dieser Problematik weise zwar erhebliche regionale Unterschiede auf, in einigen Regionen sei sie jedoch sehr gravierend.

Sie verwies auf den für die Städte und Gemeinden sehr hilfreichen, vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung herausgegebenen Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien („Schrottimmobilien“) und erläuterte die sich nach Entstehungssituation, Betroffenheit, Lage im Stadtgebiet und planungsrechtlicher Einstufung unterscheidenden Fallkonstellationen sowie das nach dem geltenden Recht bereits zur Verfügung

stehende Instrumentarium. Für die Praxis seien konsensuale Strategien zur Bewältigung der mit sog. Schrottimmobilien verbundenen Probleme vorrangig. Diese hätten in einigen Fällen zu beachtlichen Erfolgen geführt. Die Einsatzmöglichkeiten solcher Strategien fänden jedoch ihre Grenzen, wenn Eigentümer nicht oder nur teilweise bekannt und/oder nicht willens und/oder aus wirtschaftlichen Gründen nicht in der Lage seien, die verwahrlosten Immobilien in einen hinnehmbaren Zustand zu versetzen. In diesen Fällen sei der Einsatz hoheitlicher Instrumente der Eingriffsverwaltung zu prüfen. Das Instrumentarium sei zwar bereits sehr vielfältig, weise an einigen Stellen aber noch Schwächen auf, die hier zu diskutieren seien. Insbesondere gehe es um folgende Aspekte:

- Soweit der Rückbau der verwahrlosten Immobilie erforderlich sei, erweise sich die derzeitige Ausgestaltung des Rückbaugesbots in § 179 BauGB in zweierlei Hinsicht als schwierig. Zum einen sei nach derzeitiger Rechtslage die Aufstellung eines Bebauungsplans zwingende Voraussetzung (Planakzessorietät des Rückbaugesbots). Zum anderen sei das Rückbaugesbot nur als Duldungsgebot ausgestaltet, so dass die Kosten des Rückbaus trotz der Verursachung der Verwahrlosung durch die Eigentümer von der Gemeinde zu tragen seien.
- Vielfach werde die verwahrloste Immobilie durch die Gemeinde im Wege der Ausübung des Vorkaufsrechts erworben, um sie (unmittelbar) anschließend an einen geeigneten Dritten weiterzuveräußern. Die dafür notwendigen zwei Erwerbsvorgänge erwiesen sich sowohl

in zeitlicher Hinsicht als auch aufgrund der damit verbundenen finanziellen Lasten als hinderlich.

- Ebenfalls ein praktisches Problem bestehe, weil es eine Reihe von Schrottimmobilien mit Eigentumswohnungen nach dem Wohnungseigentumsgesetz gebe. Diesbezüglich seien die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden erschwert, da § 24 Abs. 2 BauGB die Veräußerung von Wohnungseigentum aus dem Anwendungsbereich der Vorkaufsrechte nach dem BauGB ausnehme.

Weiterentwicklung des Rückbaugesbots nach § 179 BauGB

Die Einschätzung, dass verwahrloste Immobilien nachteilige städtebauliche Auswirkungen auf das städtebauliche Umfeld haben können und dies ein städtebauliches Handlungserfordernis begründen kann, fand breite Zustimmung. Überwiegend wurde aus diesem Grund den Überlegungen von Frau Niemeyer folgend eine Weiterentwicklung des Rückbaugesbotes für zweckdienlich erachtet. Zum Teil wurde anstelle einer Weiterentwicklung von § 179 BauGB eine Änderung bzw. Klarstellung beim Bau- und Anpassungsgebot in § 176 BauGB als zweckmäßiger erachtet.

Überwiegend bestand die Auffassung, dass es bei den skizzierten, von sog. Schrottimmobilien ausgehenden Problemen nicht allein um die Gefahrenabwehr im bauordnungsrechtlichen Sinne gehe. Die bauordnungsrechtlichen Eingriffsbefugnisse griffen daher zu kurz. Städtebauliche Handlungserfordernisse entstünden nicht erst dann, wenn eine Gefährdung von Passanten

durch abstürzende Bauteile bestehe oder die ordnungsrechtliche Schwelle der Verunstaltung erreicht sei. Die Bauaufsichtsbehörden würden sich in der Praxis in aller Regel damit begnügen, das Gebäude bautechnisch zu sichern, womit die städtebaulichen Probleme aber nicht beseitigt würden. Es bedürfe daher einer eigenen städtebaulichen Eingriffsbefugnis, die es als ultima ratio ermögliche, den Rückbau einer verwahrlosten Immobilie zu erreichen, wenn diese dauerhaft ungenutzt sei und auch keiner anderen zulässigen Nutzung zugeführt werden könne.

Die von Frau Niemeyer skizzierten Ansätze zur Weiterentwicklung des Rückbaugesetzes wurden dementsprechend überwiegend positiv bewertet. Soweit die Beseitigung der Behebung städtebaulicher Missstände diene, die von einer verwahrlosten Immobilie ausgingen, sei die Zugrundelegung eines Bebauungsplans nicht in gleicher Weise sachlich geboten wie in den Fällen, bei denen es um die Vorbereitung einer plankonformen Nutzung gehe. Ein schutzwürdiges Interesse des Eigentümers, das die vorherige Aufstellung eines Bebauungsplans erforderlich mache, sei nicht erkennbar, wenn das Gebäude dauerhaft ungenutzt sei und auch keiner anderen zulässigen Nutzung zugeführt werden könne. In diesen Fällen spreche viel dafür, auf die Planakzessorietät des Rückbaugesetzes zu verzichten. Eine solche Erleichterung für den Erlass eines Rückbaugesetzes könne zudem für die in § 179 Abs. 1 Nr. 2 BauGB geregelte Fallkonstellation, dass eine Modernisierung oder Instandsetzung nicht mehr wirtschaftlich sei, in Betracht gezogen werden.

Ebenso fanden die Überlegungen, abweichend von der derzeitigen Rechtslage den Eigentümer der verwahrlosten Immobilie zur Kostentragung heranziehen, bei der Mehrzahl der Teilnehmer Unterstützung. Eine solche Regelung würde dem aus dem Ordnungsrecht bekannten Kostenverteilungsprinzip entsprechen, dem zufolge der Verhaltens- oder Zustandsstörer herangezogen werden könne. Durch eine solche Regelung könnten die Finanzierungsfrage zu Lasten des verursachenden Eigentümers gelöst und die Städte in die Lage versetzt werden, notwendige Maßnahmen der Stadterneuerung umzusetzen. Auch wurde die Auffassung vertreten, dass die Einführung einer Kostentragungspflicht für den Rückbau eine abschreckende Wirkung entfalten und der Entstehung von „Schrottimmobilien“ entgegenwirken könne. Bei der Ausgestaltung einer entsprechenden Regelung müssten die im Zusammenhang mit der Kostentragung bei der Sanierung von Altlasten von der Rechtsprechung entwickelten Maßstäbe berücksichtigt werden und sei gegebenenfalls über eine Zumutbarkeitsklausel nachzudenken. Dies sei eine Möglichkeit, den sich aus Art. 14 GG ergebenden Anforderungen gerecht zu werden.

Diskutiert wurde auch die Frage, ob es sinnvoll ist, anstelle einer Duldung die Verpflichtung des Eigentümers zum Rückbau anzuordnen. Ob dies zu einer Erleichterung der Umsetzung führen würde, wurde allerdings kritisch hinterfragt. In der Regel laufe es im Ergebnis auch bei einer Verpflichtung des Eigentümers darauf hinaus, dass die Gemeinde im Wege der Ersatzvornahme die Anordnung des Rückbaus selbst umsetze. Im Übrigen bleibe dem Eigentümer oh-

nehin das Recht, den Rückbau ggf. selbst durchzuführen.

Erweiterung des Vorkaufsrechts zugunsten Dritter

Auf übereinstimmende Zustimmung stieß die Überlegung, das bereits in § 27a BauGB angelegte, auf bestimmte qualifizierte Ziele beschränkte Vorkaufsrecht zugunsten Dritter auszuweiten, um das Ziel, eine „Schrottimmoblie“ einer städtebaulich erwünschten Nutzung zuzuführen, umzusetzen. Zur Begründung wurde angeführt, dass die Gemeinden zwar auch schon nach geltendem Recht bei Veräußerung einer „Schrottimmoblie“ unter den Voraussetzungen der §§ 24 und 25 BauGB ein Vorkaufsrecht ausüben könnten. Dies sei insbesondere sinnvoll, wenn die Veräußerung nach den Umständen des Einzelfalls rein spekulativer Art sei. Die Gemeinde erwerbe eine Immobilie i.d.R. dann, um sie an einen geeigneten Dritten weiterzuveräußern, der bereit und in der Lage sei, die "Schrottimmoblie" instand zu setzen und einer angemessenen Nutzung zuzuführen. Obwohl somit bereits von Anfang an feststehe, dass die Gemeinde die Immobilie nicht behalten wolle, müsse sie dennoch zunächst als "Ersterwerberin" auftreten, um sodann eine Weiterveräußerung vornehmen zu können. Neben zeitlichen Verzögerungen bedeute dies auch, dass die mit dem Immobilienkauf zusammenhängenden Kosten in kurzer Zeit zweimal anfielen, so auch die Grunderwerbssteuer, die zwar beim zweiten Erwerbsvorgang vom Investor zu tragen sei, in der Praxis führe dies aber häufig dazu, dass der Investor Druck auf die Gemeinden ausübe, den Kaufpreis um diese Kosten zu reduzieren. Durch die Ausweitung des § 27a

BauGB könne diese Doppelbelastung vermieden werden. In der Diskussion wurde auf eine Reihe von Beispielen hingewiesen, bei denen eine solche Regelung hilfreich wäre. Der Anwendungsbereich einer solchen Erweiterung könne im Übrigen über die „Schrottimmoblienproblematik“ durchaus hinausgehen, was aus den genannten Gründen ebenfalls von Vorteil sei.

Sonstige Überlegungen

Die Diskussion bestätigte, dass die Problematik der sog. Schrottimmoblien auch Gebäude mit Eigentumswohnungen nach dem Wohnungseigentumsgesetz betrifft. Bei Veräußerung einer Eigentumswohnung bestehe nach § 24 Abs. 2 BauGB keine Möglichkeit zur Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Gemeinde. Der Vorschlag, bei „Schrottimmoblien“ hiervon abweichend auf die Beschränkung des Anwendungsbereichs für das gemeindliche Vorkaufsrecht zu verzichten, wurde gleichwohl uneinheitlich bewertet. Vor allem wurde zu bedenken gegeben, dass Erwerber von Eigentumswohnungen in vielen Fällen Selbstnutzer seien, so dass eine ganz andere Ausgangssituation bestehe als bei Veräußerung eines Gebäudes insgesamt.

Intensivtierhaltung als Gegenstand der städtebaulichen Planung

Herr Meißner führte in das Thema ein. Wegen des Inhalts wird auf das den Teilnehmern des Gesprächskreises vorliegende Thesenpapier verwiesen.

Steuerungserfordernis im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung

Nach übereinstimmender Auffassung der Teilnehmer habe die Ansiedlung von Anlagen der Intensivtierhaltung im planungsrechtlichen Außenbereich zugenommen – eine Entwicklung, welche auch in Zukunft anhalten werde. Eine ungeordnete, räumlich nicht gesteuerte Ansiedlung entsprechender Anlagen führe zu einer erheblichen Belastung des Außenbereichs, zur Einschränkung seiner Nutzbarkeit für Freizeit und Erholung sowie zu einer Reduzierung der Entwicklungsräume für stöempfindliche Nutzungen. Es bestehe daher ein Erfordernis zur räumlichen Steuerung der Massentierhaltungsanlagen durch die kommunale Bauleitplanung. Den Gemeinden sei dringend zu empfehlen, ihre Planungshoheit wahrzunehmen.

Auf der Ebene der Flächennutzungsplanung komme insbesondere die Darstellung von Flächen für Intensivtierhaltungsanlagen mit der Wirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB in Betracht. Mit einer entsprechenden Darstellung könnten allerdings nur die gewerblichen Anlagen, nicht jedoch die Anlagen im Rahmen eines landwirtschaftlichen Betriebs erfasst werden. Erforderlich für eine solche Darstellung mit der Rechtswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB sei wie bei der Steuerung der Windenergieanlagen, dass auf Grundlage eines umfassenden städtebaulichen Gesamtkonzeptes substantiell Raum für Massentierhaltungsanlagen geschaffen werde. Dabei müsse den unterschiedlichen Strukturen von Intensivtierhaltungen Rechnung getragen werden. Als zweckmäßig wurde auch die Darstellung von Flächen mit Nutzungsbeschrän-

kungen nach § 5 Abs. 2 Nr. 6 BauGB angesehen. Die Gemeinden könnten auf diese Weise Teilräume schützen, die für eine anderweitige stöempfindliche Nutzung vorgesehen sind. In der Diskussion wurde zudem auf Beispiele verwiesen, bei denen Gemeinden für den gesamten Außenbereich einen einfachen Bebauungsplan aufgestellt hätten, um die Ansiedlung der Massentierhaltungsanlagen räumlich zu ordnen. Die Gemeinden könnten schließlich auch durch einen oder mehrere Bebauungspläne, die ihren Außenbereich ganz oder teilweise erfassen, die Zulässigkeit von Intensivtierhaltungsanlagen abschließend regeln. Dies gelte sowohl für landwirtschaftliche als auch gewerbliche Intensivtierhaltungsanlagen.

Regelungsbedarf im BauGB

Kontrovers diskutiert wurde die Frage, ob sich aus der angesprochenen Problematik ein Regelungsbedarf im Bereich des BauGB ergibt. Im Kern ging es dabei vor allem um die Frage, ob Massentierhaltungsanlagen abweichend von der derzeitigen Gesetzeslage aus dem Katalog der nach § 35 Abs. 1 BauGB privilegierten Vorhaben aufgenommen werden sollten.

Für eine „Entprivilegierung“ wurde angeführt, dass das beschriebene Steuerungserfordernis durch die kommunale Bauleitplanung erst aufgrund der Privilegierung dieser Anlagen entstehe. Viele Gemeinden seien in Anbetracht der engen finanziellen und personellen Ressourcen an der Grenze ihrer Leistungsfähigkeiten und sollten nach Möglichkeit entlastet werden. In Anbetracht der Dimensionen dieser Anlagen sei es auch sachgerecht, diese erst auf der

Grundlage einer qualifizierten Bauleitplanung zuzulassen und nicht generell zu privilegieren. Dagegen wurde ausgeführt, dass es zu den originären Aufgaben der Gemeinden gehöre, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke im Gemeindegebiet vorzubereiten und zu leiten. Nicht der Gesetzgeber sei gefordert, sondern die Gemeinden. Zudem müsse der baurechtliche Rahmen auch für solche Nutzungen Raum lassen, die in den Baugebieten sonst unzulässig wären. Die Feinsteuerung könne nicht der Gesetzgeber, sondern müssten die Gemeinden leisten. Gegen eine „Entprivilegierung“ nur gewerblicher Intensivtierhaltungsanlagen spreche auch, dass die Praxis hierauf vermehrt durch die Umdeklarierung zu landwirtschaftlichen Tierhaltungen reagieren würde und die beabsichtigte Steuerungswirkung so unterlaufen würde. Schließlich seien im Falle einer vollständigen Entprivilegierung Interessenkonflikte auch mit Vertretern der Landwirtschaft zu erwarten, so dass ein entsprechender Vorschlag gut abgewogen werden müsse.

Zudem wurde darauf hingewiesen, dass die Einordnung von Intensivtierhaltungsanlagen zu den nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB zulässigen Anlagen im Schrifttum entgegen der bislang in der Rechtsprechung vertretenen Auffassung mit guten Gründen in Zweifel gezogen werde. Es wurde die Hoffnung zum Ausdruck gebracht, dass eine abschließende Klärung im Sinne der im Schrifttum dargelegten Argumente durch das BVerwG erfolgen werde. Hierdurch könnten viele der von Intensivtierhaltungsanlagen ausgehenden Probleme entschärft werden.

Die Rechtsprechung stütze sich derzeit auf die grundlegende Entscheidung des BVerwG vom 27. Juni 1983. Das BVerwG habe seinerzeit ausgeführt, dass die Frage, ob eine Intensivtierhaltungsanlage als privilegiertes Vorhaben im Sinne von § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB bzw. der Vorgängerregelung im BBauG zu beurteilen sei, weil es nur im Außenbereich ausgeführt werden soll, nach den örtlichen Gegebenheiten und nicht generell zu beantworten sei. Es komme darauf an, ob das Vorhaben in der jeweiligen Gemeinde nicht auch im Innenbereich ausgeführt werden könne. Es sei daher den Gemeinden Mut zu machen, die einschränken den Hinweise des BVerwG ernst zu nehmen und durch Bebauungspläne Standorte für Intensivtierhaltung auszuweisen, um damit eine Berufung auf den Zulässigkeitstatbestand des § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB generell in der Gemeinde auszuschließen.

Im Hinblick auf die Darstellungsmöglichkeiten im Flächennutzungsplan zur Steuerung von Intensivtierhaltungsanlagen wurde in der Gesprächsrunde kein Handlungsbedarf gesehen. Die Ausführung im Thesenpapier von Herrn Meißner, die zum einen die in zurückliegenden Gesetzgebungsverfahren diskutierten Vorschläge – insbesondere die Möglichkeit zur Darstellung von Belastungsgebieten –, zum anderen die durch die Rechtsprechung geklärten Gestaltungsmöglichkeiten referiert, fand Zustimmung.

„Repowering“ erleichtern und besser steuern

Prof. Söfker verwies in seinem einführenden Statement darauf, dass die Gesprächsrunde sich bereits bei ihrem ersten Zusammenkommen intensiv mit den Bestimmungen zur Zulässigkeit und zur Planung von Windenergieanlagen befasst habe. Zwischenzeitlich habe die Bundesregierung am 28. September 2010 ein Energiekonzept beschlossen. Darin sei u. a. der Wille der Bundesregierung zum Ausdruck gebracht worden, im Bau- und Planungsrecht unter Beibehaltung der bestehenden Mitwirkungsrechte der Kommunen erforderliche und angemessene Regelungen zur Absicherung des „Repowering“ (Ersetzung von Altanlagen durch neue leistungsstarke Windenergieanlagen, in der Regel verbunden mit einer Neuordnung der Standorte der Windenergie) zu treffen. Es sei daher zu prüfen, wie das in der Praxis bewährte System der privilegierten Zulässigkeit und der räumlichen Steuerung über § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB gezielt mit Blick auf die angestrebte Absicherung des Repowering ergänzt werden könne. Prof. Söfker stellte daraufhin die in seinem Thesenpapier niedergelegten Überlegungen vor, die im Weiteren Gegenstand der Diskussion waren.

Regelungsbedarf

Der Gesprächskreis legte übereinstimmend großen Wert auf die Feststellung, dass sich das bestehende Regelungssystem mit der Kombination von einerseits privilegierter Zulässigkeit von Windenergieanlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB und andererseits planerischer Steuerung gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB bewährt habe. Dieser Rege-

lungsansatz sei auch für die Absicherung des Repowering richtig. Die Windenergie werde gefördert, gleichzeitig werde die für die Akzeptanz in den Gemeinden und die Gewährleistung der Raumverträglichkeit notwendige Koordination und Feinsteuerung auf regionaler und kommunaler Ebene gewährleistet. Planung und Zulassung von Repowering könnten bereits auf der Grundlage des geltenden Rechts erfolgen. Welche Instrumente dabei anzuwenden seien bzw. zum Tragen kämen, sei in dem Leitfaden „Repowering von Windenergieanlagen – Kommunale Handlungsmöglichkeiten“ umfassend dargestellt, der mit Unterstützung der Bundesministerien für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom Deutschen Städte- und Gemeindebund im September 2009 herausgegeben wurde. Die Praxis würde sich hieran orientieren.

Unabhängig hiervon fand die dem Thesenpapier zu entnehmende Auffassung Zustimmung, dass das Instrumentarium mit Blick auf das Repowering punktuell ergänzt werden könne.

Beseitigung von Rechtsunsicherheiten in Bezug auf das Fortschreibungserfordernis der konzeptionellen Grundlagen

Allgemeine Zustimmung fanden die Überlegungen von Prof. Söfker, bestehende Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf das Begründungserfordernis bei einer Fortschreibung der planungsrechtlichen Grundlagen zu entschärfen. Da aus Gründen des Repowering oftmals eine Änderung oder Ergänzung der Bauleitpläne erforderlich sei, stelle sich für die Praxis häufig die

Frage, ob diese Änderung bzw. Ergänzung erfolgen könne, ohne dass damit zugleich das ursprüngliche Planungskonzept in Frage gestellt und obsolet werde. So bestehe in der Praxis zum Teil die Befürchtung, dass die nachträgliche Ausweisung zusätzlicher Flächen, durch die der Windenergie im Zuge von Repowering mehr Möglichkeiten gegeben werden sollen, als ein Eingeständnis der Unzulänglichkeit der bisherigen Konzeption missverstanden werden könnte.

Dieser Unsicherheit könne dadurch begegnet werden, dass bei Schaffung zusätzlicher planungsrechtlicher Grundlagen für die Windenergie der Einwand gegen bestehenden Darstellungen im Flächennutzungsplan ausgeschlossen wird, wonach die vorhandenen oder die zusätzlichen Darstellungen im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB nicht genügend Flächen für die Windenergie („der Windenergie wird nicht substanziell Raum geschaffen“) ausweisen würden. Bei Bebauungsplänen mit Festsetzungen z.B. von Sondergebieten für die Windenergie, die aus den Darstellungen des Flächennutzungsplans entwickelt seien oder würden, könne dies dann entsprechend gelten. Dieser im Thesenpapier von Prof. Söfker dargelegte Vorschlag fand breite Unterstützung.

Weiterentwicklung des Teilflächennutzungsplans

Einhellige Unterstützung fanden auch die Überlegungen zur Weiterentwicklung des Teilflächennutzungsplans. Der Teilflächennutzungsplan nach § 5 Abs. 2b BauGB könne auch für das Repowering genutzt werden. In der Praxis werde dieses Instrument

allerdings bislang eher zurückhaltend angewandt. Dies sei auch auf Rechtsunsicherheit zurückzuführen, die durch eine Weiterentwicklung bzw. Klarstellung von § 5 Abs. 2b BauGB ausgeräumt werden sollte.

Zum einen gehe es dabei um die Frage, ob der Teilflächennutzungsplan auch dann aufgestellt werden könne, wenn neben den Darstellungen im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB noch weitere Darstellungen erforderlich seien, also insbesondere dann, wenn durch den Flächennutzungsplan Vorgaben für die nachfolgenden Bebauungspläne gemacht werden sollen. Dies erfordere entsprechende Darstellungen im Flächennutzungsplan mit den Rechtswirkungen nicht nur im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, sondern auch des § 8 Abs. 2 BauGB.

Zum anderen bestehe ein Bedarf, Darstellungen im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB auch für räumliche Teile eines Gemeindegebiets zu treffen. Dies könne z.B. bei Verbands- und Samtgemeinden in Rheinland-Pfalz und Niedersachsen in Betracht kommen, denen die Zuständigkeit für die Flächennutzungsplanung übertragen worden sei, wenn ein Teilflächennutzungsplan nur für das Gebiet einer Mitgliedsgemeinde aufgestellt werden solle. Die Rechtswirkungen im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB wären dann auf den jeweiligen räumlichen Geltungsbereich des Teilflächennutzungsplans begrenzt. Die Zulässigkeit entsprechender räumlicher Teilflächennutzungspläne sei derzeit nicht eindeutig abgesichert, da das Gesetz lediglich von sachlichen Teilflächennutzungsplänen spreche. Aus diesem Grund sei eine klarstellende Änderung zu empfehlen.

Koppelung der Errichtung einer Neuanlage an die Beseitigung von Altanlagen als Darstellungsmöglichkeit im Flächennutzungsplan

Kritisch war das Meinungsbild zu den Überlegungen, welche sich auf die Ermöglichung der für das Repowering kennzeichnenden Koppelung der Errichtung leistungstärkerer Neuanlagen einerseits und des Rückbaus weniger leistungsfähiger Altanlagen andererseits im Flächennutzungsplan bezogen. Die nach geltendem Recht bestehende Möglichkeit, eine solche Koppelung im Rahmen städtebaulicher Verträge zu vereinbaren, stoße angesichts der unterschiedlichen Interessenlagen der beteiligten Akteure nicht selten auf erhebliche Schwierigkeiten. Bei der Aufstellung eines Bebauungsplans könne von der Möglichkeit des § 9 Abs. 2 BauGB Gebrauch gemacht werden. Die Zulässigkeit der geplanten neuen leistungstärkeren Windenergieanlage könne danach von der Beseitigung zu bezeichnender Altanlagen abhängig gemacht werden. Um keinen entsprechenden Bebauungsplan aufstellen zu müssen, könne daher überlegt werden, eine solche Regelung auch für die Darstellung im Flächennutzungsplan vorzusehen. Gegen eine solche Regelung wurde jedoch angeführt, dass Darstellungen im Sinne von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zwar nicht nur Standortfestlegungen seien, sondern zugleich – als öffentlicher Belang – eine Ausschlusswirkung entfalten könnten. Die angedachte Regelung würde jedoch unmittelbar auf die Zulässigkeit von Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB durchgreifen, womit der Charakter des Flächennutzungsplans als vorbereitender Bebauungsplan durchbrochen würde.

Fazit und abschließende Empfehlungen

Gebietsbezogene Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen im Besonderen Städtebaurecht

Quartiersbezogene Maßnahmen sind ein wichtiger Ansatz, um die Ziele des Klimaschutzes und der Klimaanpassung mit anderen wichtigen öffentlichen und insbesondere städtebaulichen Belangen besser abzustimmen. Trotz des bereits weitreichenden, für die Zwecke einer klimagerechten städtebaulichen Entwicklung nutzbaren Instrumentariums gibt es gute Gründe, die bestehenden Maßnahmentypen des Besonderen Städtebaurechts um einen Maßnahmentyp mit dem Zweck der klimagerechten Stadterneuerung zu ergänzen bzw. einen vorhandenen Maßnahmentyp entsprechend weiterzuentwickeln. Einem solchen Maßnahmentyp käme insbesondere eine wichtige Anstoßfunktion zu, er gäbe den Gemeinden einen Orientierungsrahmen und könnte zu einer sinnvollen Bündelung von Mitteln aus unterschiedlichen Förderprogrammen beitragen. Wie das Stadtumbaugebiet sollten dabei sowohl das städtebauliche Entwicklungskonzept als auch der konsensuale Umsetzungsansatz prägend sein, so dass sich eine an das Stadtumbaugebiet angelehnte Regelung empfiehlt.

Umgang mit sogenannten Schrottimmobilen

Die städtebauliche Problematik von sog. Schrottimmobilen resultiert aus dem Umstand, dass ihr verwahrloster Zustand negativ in das Umfeld ausstrahlt, wobei sich die

Eigentümer dieser Immobilien aus unterschiedlichsten Gründen nicht an der durch die Städte und Gemeinden angestrebten städtebaulichen Erneuerung beteiligen. Für die Städte besteht – mit regionalen Unterschieden – ein erheblicher Handlungsbedarf, der bei Fehlen einer Nachnutzungsperspektive die Beseitigung des entsprechenden Gebäudes erforderlich machen kann. Das für diesen Zweck verfügbare städtebaurechtliche Instrumentarium ist nicht optimal ausgestaltet. Beim Rückbaugesuch erscheint es nicht sachgerecht, die Anordnung des Gebotes auch in Fällen, bei denen es lediglich um die Beseitigung negativer städtebaulicher Ausstrahlungen geht, von der Aufstellung eines Bebauungsplans abhängig zu machen. Auch die Regelung der Kostentragung zu Lasten der Gemeinde erscheint nicht sachgerecht, da es sich in diesen Fällen um einen dem Eigentümer zurechenbaren Anlass handelt. Es sprechen daher gute Gründe für eine entsprechende Weiterentwicklung von § 179 BauGB, der ein vom bauordnungsrechtlichen Gefahrenbegriff losgelöstes Handeln der Gemeinden ermöglicht bzw. erleichtert. Zudem wird angeregt, die Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten Dritter in § 27a BauGB weiterzuentwickeln, um diese Möglichkeit auch bei Veräußerung von „Schrottimmobilien“ generell nutzen zu können.

Intensivtierhaltung als Gegenstand der städtebaulichen Planung

Ansiedlungen von Anlagen der Intensivtierhaltung im planungsrechtlichen Außenbereich haben nach allgemeiner Einschätzung zugenommen und führen in Gemeinden zu erheblichen Nutzungskonflikten. Den Kommunen ist angesichts des-

sen anzuraten, die räumliche Ordnung dieser Entwicklung mit den Mitteln der Bauleitplanung rechtzeitig sicherzustellen. Neben den Darstellungen von Flächen mit der Rechtswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB für solche Anlagen und von Flächen mit Nutzungsbeschränkungen kommen zu diesem Zweck auch einfache Bebauungspläne für den Außenbereich in Betracht. Zudem kann durch Ausweisung von Sondergebieten für gewerbliche Intensivtierhaltungsanlagen erreicht werden, dass die Zulässigkeit außerhalb dieser Gebiete in der jeweiligen Gemeinde nicht mehr auf § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB gestützt werden kann.

Ob zur besseren Steuerung der Intensivtierhaltungsanlagen § 35 Abs. 1 BauGB geändert werden sollte und diese Anlagen aus dem Katalog der privilegierten Vorhaben herausgenommen werden sollten, bedarf einer sorgfältigen Abwägung. Die Diskussion ergab diesbezüglich sowohl Argumente für eine entsprechende Änderung als auch solche dagegen. Weiterer Änderungsbedarf insbesondere im Hinblick auf den Katalog möglicher Darstellungen wird nicht gesehen.

„Repowering“ erleichtern und besser steuern

Das bestehende Regelungssystem aus privilegierter Zulässigkeit von Windenergieanlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB kombiniert mit der planerischen Steuerung gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB hat sich in der Praxis bewährt und stellt auch für die im Energiekonzept der Bundesregierung geforderte Absicherung des „Repowering“ einen tragfähigen Rechtsrahmen dar. Punktuell sind gleichwohl Verbesserungen mög-

lich. Insbesondere können Rechtsunsicherheiten bei zu Zwecken des Repowering erforderlichen Änderungen bestehender Bauleitplanung entschärft werden. Um dies zu erreichen, könnte die Berufung darauf, dass die vorhandenen oder die zusätzlichen Darstellungen im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 nicht genügend Flächen für die Windenergie umfassen, bei Einwendungen gegen einen solchen, den bisherigen Zulässigkeitsrahmen erweiternden Änderungsplan ausgeschlossen werden.

Des Weiteren erscheint eine Weiterentwicklung bzw. Klarstellung in Bezug auf die Regelung zum Teilflächennutzungsplan sinnvoll, da dieser Plantypus auch für das Repowering genutzt werden kann. Dabei geht es zum einen darum, dass der sachliche Teilflächennutzungsplan auch für räumliche Teile einer Gemeinde aufgestellt werden kann, um insbesondere bei großen Gemeinden oder bei Flächennutzungsplänen von Gemeindeverbänden einen bedarfsgerechten Zuschnitt der Planung zu ermöglichen. Die Wirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB bezieht sich dabei nur auf das Gebiet des jeweiligen Teilflächennutzungsplans.

Ob in Erweiterung des bestehenden Instrumentariums für Darstellungen mit der Rechtswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB eine Regelung geschaffen werden sollte, durch die ähnlich der Regelung in § 9 Abs. 2 BauGB das Wirksamwerden der eröffneten Nutzungsmöglichkeit vom Eintritt einer Bedingung abhängig gemacht werden kann, ist zweifelhaft. Vor allem ist zu bedenken, dass das bestehende Regelungssystem uneingeschränkt funktionsfähig und insbesondere die Rechtswirkung

nach § 35 Abs. 3 BauGB in vollem Umfang erhalten bleiben muss.

Die Berliner Gespräche zum Städtebaurecht - ein Projekt der Allgemeinen Ressortforschung
des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)

Auftraggeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung (BBR)

Auftragnehmer

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Bearbeiter

PD Dr. Arno Bunzel

Ass. jur. Stefanie Hanke

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Invalidenstraße 44
10115 Berlin

Bearbeitung

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)
Zimmerstraße 13 – 15
10969 Berlin

Bildnachweis

Bundesregierung / Fassbender

Druck

BMVBS, Bonn

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Berlin, Bonn 2010