

Planspiel zur Städtebaurechtsnovelle 2016/2017



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

Planspiel zur Städtebaurechtsnovelle 2016/2017

Endbericht

Auftraggeber:

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

Auftragnehmer:

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
Zimmerstr. 13–15
10969 Berlin

Bearbeitet von:

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

Berlin, 31. Januar 2017

Mitwirkende in den Planspielkommunen

Bamberg

Bernd Bauer-Banzhaf	Fachbereich Baurecht
Andreas Burr	Stadtplanungsamt
Stephan Gerhard	Stadtplanungsamt
René Kupfer	Stadtplanungsamt
Mirko Raedlein	Stadtplanungsamt
Christoph Schön	Stadtplanungsamt
Herbert Schütz	Umweltamt
Tanja Simicic	Umweltamt

Köln

Martina Hüser	Stadtplanungsamt
Michael Klaube	Stadtplanungsamt
Sieglinde Längle	Stadtplanungsamt
Till Scheu	Stadtplanungsamt
Petra Schlömer	Stadtplanungsamt
Ursula Solbach	Stadtplanungsamt
Marianne Tärner	Stadtplanungsamt
Wolfgang Tuch	Stadtplanungsamt
Monika van der Grinten	Stadtplanungsamt
Caroline Wagner	Stadtplanungsamt

Leipzig

Joachim Frenk	Stadtplanungsamt
Peter Hanke	Stadtplanungsamt
Christina Meyer-Kayser	Dezernat Stadtentwicklung und Bau
Jens Niewiadomski	Stadtplanungsamt
Petra Röhrniß	Stadtplanungsamt
Andreas Schulz	Stadtplanungsamt

Sylt

Nikolas Häckel	Bürgermeister
Carsten Kerkamm	Stellvertretender Bürgermeister
Lars Rohde	Freiberuflicher Landschaftsplaner
Imke Schneider	Ortsentwicklung
Joachim Schweitzer	Bauamt
Martin Seemann	Stabsstelle Projekte
Julia Zimmer	Ortsentwicklung

Tübingen

Sandra Gmehling	FA Stadtplanung
Matthias Henzler	FA Stadtplanung

Zingst

Matthias Hoth	Bau- und Liegenschaftsamt
Ingo Reichelt	Bau- und Liegenschaftsamt

Inhalt

I.	Voten der Planspielkommunen im Überblick	9
II.	Einführung	15
	1. Hintergrund und Ziele des Planspiels	15
	2. Auswahl geeigneter Kommunen	15
	3. Ablauf des Praxistests	16
	4. Möglichkeiten und Grenzen des Praxistests	18
III.	Regelungen zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie	19
	1. Klarstellungen und Ergänzungen im Belangekatalog – § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB	19
	2. Änderung der Frist zur öffentlichen Auslegung und zur Trägerbeteiligung – § 3 Abs. 2 S. 1, § 4 Abs. 2 S. 2 und § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Bst. c BauGB	27
	3. Nutzung des Internets im Bauleitplanfahren – § 4a Abs. 4, § 6 Abs. 5, § 6a (neu), § 10 Abs. 3 und 4, § 10a (neu) und § 13 Abs. 3 BauGB	33
	4. Monitoring – § 4c Satz 1 BauGB	48
	5. Inhalt des Umweltberichts - Anlage 1 zum BauGB	51
IV.	Erweiterung des planerischen Handlungsspielraums im Zusammenhang mit Störfallrisiken	59
	1. Festsetzung baulicher und sonstiger technischer Maßnahmen, die der Vermeidung oder Minderung der Folgen von Störfällen dienen – § 9 Abs. 1 Nr. 23 c) BauGB	59
	2. Einfache Bebauungspläne zur Steuerung des Umgangs mit Störfallrisiken – § 9 Abs. 2c BauGB	66
	3. Ausschluss des vereinfachten und beschleunigten Verfahrens nach §§ 13 und 13a BauGB und der Satzungen nach §§ 34 Abs. 4 und § 35 Abs. 6 BauGB	69
V.	Weitere Änderungen	72
	1. Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren – § 13b BauGB	72
	2. Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion – § 22, § 213 und § 245c Abs. 2 BauGB	81
	3. Umsetzung des Urteils EuGH C-137/14 zur Präklusion verspätet vorgebrachter Einwendungen – § 3 Abs. 2 S. 2 Halbsatz 2 und Abs. 3 BauGB und § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB	86
	4. Abweichen vom Erfordernis des Einfügens – § 34 Abs. 3a Nr. 1 Bst. C BauGB	88
	5. Allgemeine Überleitungsvorschrift – § 245c Abs. 1 BauGB	89
VI.	Änderungen in der Baunutzungsverordnung	91
	1. Urbane Gebiete - § 6a BauNVO, § 1 Abs. 2 BauNVO und § 245c Abs. 3 BauGB	91
	2. Maßobergrenzen für das urbane Gebiet - § 17 Abs. 1 BauNVO	104
	3. Zulässigkeit von Ferienwohnungen - § 13a BauNVO und § 1 Abs. 5 BauNVO	108
	Kurzfassung	116
	Summary	117

I. Voten der Planspielkommunen im Überblick

Regelungen zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie (Kapitel III)

Klarstellungen und Ergänzungen im Belangekatalog – § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB

§ 1 Abs. 6 Nr. 7 a) BauGB – Fläche

Die klarstellende Erweiterung des § 1 Abs. 6 Nr. 7 a) BauGB um den Begriff „Fläche“ wird insgesamt als nachvollziehbar und verständlich erachtet. Es werden keine Probleme in der praktischen Anwendung erwartet.

§ 1 Abs. 6 Nr. 7 i) BauGB – Natura 2000-Gebiete

Die Neuregelung des § 1 Abs. 6 Nr. 7 i) BauGB wird als nachvollziehbar und verständlich erachtet. Es werden keine Probleme in der praktischen Anwendung erwartet.

§ 1 Abs. 6 Nr. 7 j) BauGB – schwere Unfälle oder Katastrophen

Der geplante neue § 1 Abs. 6 Nr. 7 j) BauGB wird im Hinblick darauf, dass er sich an dem Wortlaut des Art. 3 Abs. 2 UVP-ÄndRL orientiert, als verständlich bewertet. Die überwiegende Zahl der Planspielkommunen erwartet keine praktischen Probleme. Allein eine Planspielstadt (**Leipzig**) ist der Ansicht, dass die Neuregelung das Planungsverfahren zeitlich und inhaltlich zusätzlich belastet.

§ 3 Abs. 2 S. 1 und § 4 Abs. 2 S. 2 BauGB – Auslegungsfrist

Die in § 3 Abs. 2 S. 1 Halbsatz 2 und § 4 Abs. 2 S. 2 BauGB vorgesehene Anpassung der Frist für die öffentliche Auslegung und die Behördenbeteiligung, die jeweils mindestens 30 Tage betragen muss, wird als sinnvoll und praktikabel begrüßt.

Alle Planspielkommunen bis auf eine (Zingst) halten die geplante Änderung des § 3 Abs. 2 S. 1 Halbsatz 3 BauGB unter der Maßgabe für verständlich und praktikabel, dass der wichtige Grund, der zur Festlegung einer angemessenen längeren Frist zwingt, vor dem Hintergrund des EU-Rechts auf Fälle mit besonders schwierigen und komplexen Umweltauswirkungen beschränkt ist.

Daneben halten es die Planspielkommunen weiterhin für möglich, aus anderen Erwägungen ohne rechtliche Verpflichtung eine längere Frist für die öffentliche Auslegung festzulegen.

§ 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 c) BauGB – Rechtsfolgen

Die Neuregelung des § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 c) BauGB, nach der die unterlassene angemessene Fristverlängerung für die Öffentlichkeitsbeteiligung trotz Vorliegen eines wichtigen Grundes unbeachtlich sein kann, wird in der Zielrichtung begrüßt.

Als diskussionsbedürftig wird der Wortlaut angesehen, wonach für die Unbeachtlichkeit des Fehlers auf die Nachvollziehbarkeit der „Begründung“ für die Annahme des Nichtvorliegens eines wichtigen Grundes abgestellt wird. Anstelle dessen wird zum Teil angeregt, auf die Nachvollziehbarkeit des Verzichts auf eine längere Auslegungsfrist an sich abzustellen (Tübingen, Bamberg, Köln und Leipzig).

Die Planspielkommunen weisen auch darauf hin, dass der Begriff „verlängert“ von dem in § 3 Abs. 2 BauGB verwendeten Begriff einer „längeren Frist“ abweicht und empfehlen, auch in § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 c) BauGB den Wortlaut des § 3 Abs. 2 BauGB zu verwenden.

§ 4a Abs. 4 BauGB – Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung

Die geplanten Regelungen des § 4a Abs. 4 BauGB zur Nutzung des Internets sind verständlich, eindeutig und praktikabel. Die Regelung wird im Hinblick auf die Behördenbeteiligung begrüßt.

In bestimmten Fällen des Einstellens in das Internet wird ein leicht erhöhter Arbeitsaufwand gesehen, unter anderem auch im Zusammenhang mit der Einhaltung des Urheber- und Datenschutzrechts.

Zur praktischen Umsetzbarkeit der Zugänglichmachung über ein zentrales Landesinternetportal, können die Planspielkommunen keine abschließende Aussage treffen, da dieses nicht in ihrem Aufgabenbereich liegt.

§ 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 d) BauGB – Unbeachtlichkeit

Die Regelung des § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 d) BauGB, wonach die unterlassene Zugänglichmachung über ein zentrales Internetportal des Landes nach § 4a Abs. 4 S. 1 BauGB unbeachtlich ist, wird als verständlich und eindeutig bewertet.

Eine Planspielstadt (Köln) regt mit Blick auf technische und organisatorische Unwägbarkeiten eine Ergänzung der vorgesehenen Regelung auch auf solche Fehler bei der Einstellung in das Internet an, die in der Sphäre der planaufstellenden Gemeinde liegen und zu einer nicht erheblich verspäteten oder zu kurzen Einstellung in das Internet führen.

Demgegenüber gehen die anderen Planspielstädte davon aus, dass die bestehenden und bewährten Maßstäbe, die bei Zugangseinschränkungen oder -hindernissen im Rahmen der Öffentlichkeits- und Trägerbeteiligung gelten, in Bezug auf das nach § 4a Abs. 4 S. 1 BauGB erforderliche Einstellen in das Internet analog anzuwenden sind und deshalb eine solche Erweiterung der Planerhaltungsvorschrift nicht erforderlich ist. Diesbezüglich sollten im Einführungsprozess Hinweise erfolgen.

§ 6a Abs. 2 und § 10a Abs. 2 BauGB – Bebauungs- und Flächennutzungsplan

Die Inhalte der neu vorgesehenen §§ 6a und 10a BauGB zum Einstellen in das Internet von Bebauungsplänen und Flächennutzungsplänen werden als verständlich und eindeutig eingeschätzt. Die Ausgestaltung als Soll-Vorschrift, die ein Ermessen statuiert, wird begrüßt.

Von den Planspielkommunen wird begrüßt, dass in § 10a Abs. 2 BauGB abweichend vom Referentenentwurf nicht mehr gefordert wird, die Erteilung der Genehmigung oder den Beschluss nach § 10 Abs. 3 Satz 1 BauGB ergänzend in das Internet einzustellen.

Monitoring – § 4c Satz 1 BauGB

Die geplante Ergänzung der Regelung des Monitorings in § 4c BauGB ist verständlich und eindeutig und wird begrüßt. Da es sich um eine klarstellende Regelung handelt, wird kein zusätzlicher Aufwand für die Praxis erwartet.

Inhalt des Umweltberichts - Anlage 1 zum BauGB

Die in Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie erfolgenden Änderungen der Bestimmungen zum Inhalt des Umweltberichts werden auch vor dem Hintergrund einer einheitlichen Handhabung und auch im Hinblick auf die bewährten Abschichtungsmöglichkeiten von fünf Planspielkommunen als praktikabel bewertet.

Die Planspielstadt Leipzig spricht sich dafür aus, den im Gesetzentwurf verfolgten Ansatz eines vollständig identischen Anforderungsprofils für alle Bebauungspläne auf seine praktischen Auswirkungen hin in der Folgezeit zu evaluieren und zu überprüfen.

Erweiterung des planerischen Handlungsspielraums im Zusammenhang mit Störfallrisiken (Kapitel IV)

Festsetzung baulicher und sonstiger technischer Maßnahmen, die der Vermeidung oder Minderung der Folgen von Störfällen dienen – § 9 Abs. 1 Nr. 23 c) BauGB

Die neue Möglichkeit zur Festsetzung bestimmter baulicher und sonstiger technischer Maßnahmen, die der Vermeidung oder Minderung der Folgen von Störfällen dienen, wird als Erweiterung der Gestaltungsmöglichkeiten bei Planungen im Umfeld von Störfallbetrieben begrüßt.

Die Ausgestaltung der Festsetzungsmöglichkeiten wird grundsätzlich als zweckmäßig und praktikabel erachtet, wobei der Begriff „Nachbarschaft“ im Kontext des Störfallrechts ausgelegt wird.

Einfache Bebauungspläne zur Steuerung des Umgangs mit Störfallrisiken – § 9 Abs. 2c BauGB

Die neue Möglichkeit nach § 9 Abs. 2c BauGB zur Festsetzung der Zulässigkeit, Unzulässigkeit oder ausnahmsweisen Zulässigkeit bestimmter Nutzungen, Arten von Nutzungen oder für nach Art, Maß oder Nutzungsintensität zu bestimmende Gebäude oder sonstige bauliche Anlagen zur Vermeidung oder Minderung der Folgen von Störfällen wird als Erweiterung der Gestaltungsmöglichkeiten bei Planungen im Umfeld von Störfallbetrieben begrüßt.

Ausschluss des vereinfachten und beschleunigten Verfahrens nach §§ 13 und 13a BauGB und der Satzungen nach §§ 34 Abs. 4 und § 35 Abs. 6 BauGB

Die kleineren Einschränkungen des Anwendungsbereichs des vereinfachten und beschleunigten Verfahrens nach den §§ 13 und 13a BauGB und der Satzungen nach § 34 Abs. 4 und § 35 Abs. 6 BauGB werden als verständlich und praktikabel bewertet. Es gibt keine Hinweise auf Probleme.

Weitere Änderungen (Kapitel V)

Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren – § 13b BauGB

Die befristete Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren gemäß des geplanten § 13b BauGB wird als verständlich, in ihrer Wirkung jedoch übereinstimmend als kritisch bewertet, da sie im Widerspruch zum grundsätzlichen planerischen Ziel der „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ steht und Ausgleichserfordernisse auch auf Flächen entfallen, auf denen noch nie ein baulicher Eingriff stattgefunden hat.

Der Anwendungsbereich wird deshalb als zu weitgehend erachtet.

Dieser könnte wie folgt beschränkt werden:

- Beschränkung des Anwendungsbereichs auf Bebauungspläne, die der Deckung eines dringenden Wohnbedarfs dienen. Auf die Formulierung „durch die die Zulässigkeit von Wohnnutzungen auf Flächen begründet wird“ könnte dann verzichtet werden (so Leipzig und Tübingen).
- Beschränkung des Anwendungsbereichs auf Flüchtlingswohnen oder Soziales Wohnen (Tübingen).
- Klarstellung zu § 13a: Anwendbarkeit für sogenannte „Außenbereiche im Innenbereich“ (Bamberg).
- Beschränkung auf Fälle, bei denen ein Wohnraumentwicklungskonzept zugrunde liegt (Sylt).

Die zeitliche Befristung wird begrüßt. Es wird angeregt klarzustellen, dass die Verfahren bis zum Ablauf der Frist abgeschlossen sein müssen (Satzungsbeschluss).

Die einschränkende Formulierung, wonach die Regelung nur für Bebauungspläne „durch die die Zulässigkeit von Wohnnutzungen auf Flächen begründet wird“ gelten soll, wird problematisiert, da sie offen lasse, ob auch mit dem Wohnen im Zusammenhang stehende weitere Nutzungen wie z.B. Kindertagesstätten erfasst sind (Köln, Leipzig). Alternativ wird das Abstellen auf den Zweck der Deckung eines dringenden Wohnbedarfs vorgeschlagen (Leipzig).

Problematisiert wird auch, dass die Neuregelung offen lasse, wie in Bezug auf die maßgebliche Obergrenze der Grundfläche Bebauungspläne zu behandeln sind, die in Teilen unmittelbar nach § 13a BauGB als Bebauungsplan der Innenentwicklung aufgestellt werden, in anderen Teilen aber angrenzende Außenbereichsflächen einbeziehen. In solchen Fällen sollte bei Einhaltung der Obergrenze nach § 13a Abs. 1 BauGB für das gesamte Plangebiet die im Außenbereich liegende Teilfläche zusätzlich die Obergrenze des § 13b BauGB beachten (Leipzig).

Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion – § 22, § 213 und § 245c Abs. 2 BauGB

Die Planspielgemeinde Zingst begrüßt die Neuregelung und bewertet diese insgesamt als praktikabel und hilfreich bei der Verhinderung der negativen städtebaulichen Veränderungen in Fremdenverkehrsgebieten. Demgegenüber weist die Planspielgemeinde Sylt hinsichtlich der Genehmigungstatbestände nach Nr. 3 und Nr. 4 auf Umgehungsmöglichkeiten hin; in Bezug auf den Genehmigungstatbestand in Nr. 5 wird zudem auf Überwachungs- und Kontrollprobleme hingewiesen. Angesichts des dort praktizierten Steuerungsansatzes über Bebauungspläne wird die Neuregelung für die Insel Sylt als nicht hilfreich erachtet.

Die dem Vertrauensschutz dienende Überleitungsregelung in § 245c Abs. 2 BauGB wird als verständlich und sachgerecht bewertet und begrüßt.

Die anderen Planspielkommunen haben sich zu dieser Vorschrift nicht geäußert, da die Regelung dort keinerlei praktische Relevanz hat.

Umsetzung des Urteils EuGH C-137/14 zur Präklusion verspätet vorgebrachter Einwendungen – § 3 Abs. 2 S. 2 Halbsatz 2 BauGB und § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB

Die Regelung wird mit einer Ausnahme von allen Planspielkommunen als verständlich und sachgerecht bewertet.

Kritisch äußert sich die Planspielstadt Leipzig und plädiert dafür, die Präklusionsregelung für Bebauungspläne, die keiner Umweltprüfung unterliegen, zu erhalten.

Gegen die Einführung von § 3 Abs. 3 bestehen von Seiten der Planspielkommunen keine Bedenken.

Abweichen vom Erfordernis des Einfügens – § 34 Abs. 3a Nr. 1 BauGB

Die Planspielkommunen bewerten die Änderung von § 34 Abs. 3a BauGB als verständlich, sehen aber keinen praktischen Bedarf für die damit bewirkte Erweiterung des Anwendungsbereichs der Vorschrift.

Allgemeine Überleitungsvorschrift – § 245c Abs. 1 BauGB

Die Regelung wird als verständlich und sachgerecht bewertet.

Änderungen in der Baunutzungsverordnung (Kapitel VI)

Urbane Gebiete – § 6a BauNVO, § 1 Abs. 2 BauNVO und § 245c Abs. 3 BauGB

Die Einführung des urbanen Gebietes wird grundsätzlich begrüßt.

Die generelle und nicht nur ausnahmsweise Zulässigkeit von reinen Wohngebäuden und straßenseitigen Erdgeschosswohnungen wird im Zusammenspiel mit den Festsetzungsmöglichkeiten nach Absatz 4 Nr. 1 und 2 als praktikabel bewertet. Eine Planspielstadt (Tübingen) hält eine umgekehrte Regelung mit nur ausnahmsweiser Zulässigkeit von reinen Wohngebäuden und straßenseitigen Erdgeschosswohnungen für vorzugswürdig, um dem Ziel einer kleinteiligen Nutzungsmischung besser gerecht zu werden und um sich deutlicher von den anderen Gebietstypen zu unterscheiden.

Begrüßt wird, dass Vergnügungsstätten nur ausnahmsweise zulässig sind. Im Hinblick auf die Wirkung in faktischen urbanen Gebieten wird – soweit und sobald § 34 Abs. 2 BauGB auf diese Gebiete Anwendung finden soll - von einer Planspielstadt (Leipzig) angeregt, die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten von der Festsetzung im Einzelfall abhängig zu machen und hierfür eine Grundlage in Absatz 4 zu schaffen.

Die in § 6a Absatz 4 BauNVO vorgesehenen Festsetzungsmöglichkeiten werden insgesamt positiv und als notwendige Ergänzungen bewertet.

Im Hinblick darauf, dass in der geplanten Änderung der TA Lärm für das urbane Gebiet um 3 dB(A) höhere Werte als für das Mischgebiet vorgesehen sind, halten die Planspielkommunen es für möglich, durch entsprechende Festsetzungen u.a. nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB einen über das Niveau des Immissionsschutzrechts (TA Lärm- Richtwerte für das urbane Gebiet) hinausgehenden Schutz des Innenraums vor Gewerbelärm zu ermöglichen. Köln weist darauf hin, dass dies ggf. eines städtebaulichen Konzeptes zum vorbeugenden Umweltschutz bedarf. Einigkeit besteht darüber, dass die Festsetzung eines urbanen Gebiets mit seiner gewünschten Mischung verschiedener, auch lärmempfindlicher Nutzungen Anlass dafür geben kann, sich im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung mit der Frage der Aufstellung eines solchen Konzeptes und ggf. der Festsetzung zusätzlicher passiver Schallschutzmaßnahmen auseinander zu setzen.

Der in § 245c Abs. 3 BauGB vorgesehene bis zum 30. Juni 2019 befristete Aufschub der Anwendung von § 34 Abs. 2 BauGB wird als nicht ausreichend angesehen.

Die Planspielkommunen halten die Anwendung von § 34 Abs. 2 BauGB auf im Sinne eines urbanen Gebietes geprägte Bereiche für sehr problematisch und regen an, diese gesetzgeberisch auszuschließen.

Das neue Planzeichen für das urbane Gebiet wird als praktikabel bewertet. Probleme werden diesbezüglich nicht erwartet.

Maßobergrenzen für das urbane Gebiet -- § 17 Abs. 1 BauNVO

Die für das urbane Gebiet in § 17 Abs. 1 BauNVO als Obergrenzen vorgesehene Grundflächenzahl und Geschossflächenzahl werden als sachgerecht und ausreichend bewertet.

Zulässigkeit von Ferienwohnungen -- § 13a BauNVO und § 1 Abs. 5 BauNVO

Die Neuregelung zur Zulässigkeit von Ferienwohnungen wird grundsätzlich begrüßt.

Die zur Bestimmung des Begriffs „Ferienwohnung“ verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe werfen nach Auffassung eines Teils der Planspielkommunen eine Reihe von Auslegungsfragen auf. Daher regen sie an, auf diese im Einführungserlass einzugehen (Bamberg, Köln, Zingst).

Die Planspielkommunen gehen entsprechend der Begründung zum Gesetzentwurf davon aus, dass Sondergebiete für Dauerwohnen, Ferienwohnungen und Fremdenbeherbergung insbesondere zur Sicherung einer gewachsenen Mischung dieser Nutzungen weiterhin möglich sein werden.

Die Klarstellung in der Begründung, der zufolge die vorgeschlagene Regelung § 10 BauNVO unberührt lässt und insbesondere Ferienhäuser nach § 10 Abs. 4 BauNVO aufgrund ihrer Belegenheit in einem Ferienhausgebiet von vornherein eine andere städtebauliche Qualität als Ferienwohnungen im Sinne des § 13a BauNVO haben, wird ausdrücklich begrüßt.

II. Einführung

1. Hintergrund und Ziele des Planspiels

Anlass für die geplante Novellierung des Städtebaurechts ist insbesondere die Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rats zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinie) bis zum 16. Mai 2017. Daneben werden auch weitere Regelungsbe-
reiche mit dem Gesetzentwurf aufgegriffen. Hierzu gehören insbesondere

- die Einführung eines „urbanen Gebietes“ in der Baunutzungsverordnung (BauNVO),
- die befristete Erweiterung des beschleunigten Verfahrens
- die Einführung einer neuen Regelung zu Ferienwohnungen in die BauNVO,
- als genehmigungspflichtige Tatbestände in Fremdenverkehrsgebieten nach § 22 Baugesetzbuch (BauGB) die Begründung von Bruchteilseigentum (§ 1008 des Bürgerlichen Gesetzbuchs) an Grundstücken mit Wohngebäuden oder Beherbergungsbetrieben und die Nutzung von Räumen als Nebenwohnung (Zweitwohnung)
- die Erweiterung planerischer Gestaltungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit Störfallrisiken sowie die Erweiterung des § 34 Abs. 3a BauGB.

Nach Vorlage des Referentenentwurfs am 16. Juni 2016 hat die Bundesregierung den Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt am 30. November 2016 beschlossen und damit das förmliche Gesetzgebungsverfahren eingeleitet.

Das Deutsche Institut für Urbanistik führt im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) ein Verwaltungsplanspiel mit sechs Kommunen zur Überprüfung des Gesetzentwurfes durch. Es folgt dabei einer bewährten Praxis einer sorgfältigen Gesetzesvorbereitung im Städtebaurecht.

Ziel des Forschungsprojekts ist die Überprüfung, ob die vorgesehenen Neuregelungen angemessen, praktikabel und wirksam sind, um Hinweise auf Möglichkeiten und Notwendigkeiten zu dessen Verbesserung zu generieren. Dabei kann und soll auf die im Bereich des Städtebaurechts bewährte Methode „Planspiel“ bzw. „Praxistest“ zurückgegriffen werden. In der Gesetzesfolgenabschätzung wird die Planspielmethode als ein Verfahren bezeichnet, mit dem der Entwurf einer Rechtsvorschrift insgesamt oder ausgewählte Teile davon im Hinblick auf bestimmte Prüfkriterien in einem wirklichkeitsnahen Testfeld so zur Anwendung gebracht werden, als ob die geplanten Normen schon in Kraft wären. Der Gesetzentwurf (Referentenentwurf und Regierungsentwurf) wird dabei auf konkrete Fälle durch Verwaltungseinheiten von sechs Kommunen planspielhaft angewendet.

In diesem Bericht werden die bisherigen Ergebnisse des Planspiels dargestellt. Der Bericht stellt zugleich die Grundlage für die abschließende Beratung der Planspielkommunen bei dem für den 23. Januar 2016 terminierten Workshop in Berlin dar.

2. Auswahl geeigneter Kommunen

Die Auswahl der Planspielgemeinden erfolgte auf Grundlage folgender Kriterien: Zunächst wurde eine Liste von potenziell für das Planspiel infrage kommenden Kommunen zusammengestellt. Basis hierfür waren zum einen die vielfältigen bestehenden kommunalen Kontakte und Kenntnisse der Projektbearbeiter. Zusätzlich wurde eine Reihe informeller Informationsgespräche u.a. mit den fachlich zuständigen Dezernaten des Deutschen Städtetags und des Deut-

schen Städte- und Gemeindebundes sowie mit weiteren Stellen geführt, um geeignete Kommunen ausfindig zu machen.

Sodann erfolgte – differenziert nach Größenklassen (Groß-, Mittel-, Kleinstadt) – eine Vorauswahl für jede Großregion (Ost, Nord/Nord-West und Süd/Süd-West). In der Vorauswahl waren in jeder Kategorie deutlich mehr Kommunen vertreten, als bei der endgültigen Auswahl berücksichtigt werden konnten. Denn jeder Großraum und jede Größenklasse soll möglichst mit mindestens zwei Kommunen vertreten sein. Zudem waren für das spezielle Thema „Schutz der Fremdenverkehrsfunktion“ geeignete Kommunen zu identifizieren.

Dieser Ansatz führt zu folgender Auswahl:

Großstädte	Köln (NW, ca. 1.044.000 EW) Leipzig (SN, ca. 556.000 EW)
Mittelstädte	Bamberg (BAY, ca. 73.000 EW) Tübingen (BW, ca. 87.000 EW)
Kleinstädte	Sylt (SH, ca. 13.500 EW) Zingst (MV, ca. 3.000 EW)

In den Kommunen werden Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter aus allen Verwaltungsbereichen einbezogen, die von dem Gesetzentwurf in ihren Aufgabenbereichen tangiert sind.

3. Ablauf des Praxistests

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

Das den beteiligten Kommunen zur Verfügung gestellte Prüfprogramm basierte zunächst auf Arbeitsüberlegungen des zuständigen Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und sodann auf dem Referentenentwurf vom 16. Juni 2016. Die Änderungen, die der Regierungsentwurf vom 30. November 2016 gegenüber dem Referentenentwurf aufweist, konnten im Planspiel berücksichtigt werden. Das Planspiel erfolgte auf der Grundlage des Prüfprogramms bei den Planspielkommunen vor Ort. Die Planspielkommunen sichteten Bauleitplanverfahren und sonstige für das Planspiel relevante Vorgänge und Sachverhalte aus der Praxis der beteiligten Verwaltungen und trafen eine Auswahl geeigneter Verfahren. Insgesamt wurden mehr als 30 Beispiele in den Blick genommen. Anhand dieser Beispiele wurde die Anwendung der neuen gesetzlichen Regelungen getestet und in jeweils zwei Vor-Ort-Terminen mit dem Projektteam des Difu diskutiert. Die inhaltliche Rückkopplung und Diskussion zu den Überlegungen in den beteiligten Städten und Gemeinden fand in zwei Workshops statt. Zwischen den Workshops gab es diverse bilaterale Rückkopplungen zwischen Projektleitung und Planspielkommunen bei Gesprächen in den Kommunen sowie fernmündlich und schriftlich.

20. April 2016	Auftakt-Workshop mit den beteiligten Gemeinden zur Einführung in die Aufgabenstellung auf Grundlage des zuvor erstellten Prüfprogramms in Berlin
	Planspiel anhand des Prüfprogramms (erste Runde Vor-Ort-Gespräche) und Abfassen von Stellungnahmen zur Vorbereitung des Zweiten Workshops
21. Sept. 2016	Zweiter Workshop zur Diskussion vorläufiger Ergebnisse und offener Fragen
30. Sept. 2016	Erstellung eines Zwischenberichts über die Ergebnisse des Planspiels
September/ Oktober 2016	Zweite Runde Vor-Ort-Gespräche
Dezember 2016	Erstellen des Entwurfs des Endberichts mit den vorläufigen Ergebnissen des Planspiels
23. Januar 2017	Abschließender Workshop mit den beteiligten Kommunen in Berlin zur Diskussion der Beispiele und zur abschließenden Votierung
Anfang Februar 2017	Abstimmung mit BMUB und Fertigung des Endberichtes
15. Februar 2017	Präsentation der Ergebnisse im zuständigen Bundestagsausschuss

Auftakt-Workshop

Der Auftakt-Workshop fand am 20. April 2016 in Berlin in den Räumen des Deutschen Instituts für Urbanistik statt. An der Veranstaltung nahmen insgesamt elf Vertreter der Planspielkommunen, fünf Repräsentanten des BMUB sowie das Bearbeiter-Team des Difu teil.

Im Rahmen dieser Veranstaltung erfolgte nicht nur die Einweisung der Planspieler in die Methode, die Zielsetzung, den Ablauf und den Gegenstand des Planspiels. Breiten Raum fand die Erörterung des Prüfprogramms und die Vorstellung und erste Diskussion der Arbeitsüberlegungen aus dem Referat SW I 2 des BMUB.

Vorbereitung der Vor-Ort-Gespräche in den Planspielkommunen

Das Planspiel wird durch das Projektteam des Difu angeleitet, moderiert und dokumentiert. Da das Planspiel außerhalb der sonst anfallenden Aufgaben und der bestehenden Verwaltungsroutinen der Städte und Gemeinden stattfindet, bedarf es auch nach der grundlegenden Einführung in das Testverfahren einer Betreuung der Testpersonen. Vor Ort müssen die erforderlichen internen Diskussionsprozesse angestoßen, moderiert und dokumentiert werden. Die Meinungsbildung kann und muss durch Hinweise auf die relevanten Fragen unterstützt werden. Aufgetretene Fragen und sichtbar gewordene Probleme müssen erfasst und geklärt werden. Dies erfordert in der Regel eine intensive Vor-Ort-Betreuung. Diese beginnt bereits mit der Frage, welche Personen vor Ort konkret in das Planspiel einbezogen werden sollen.

Zweiter Workshop

Der zweite Workshop am 21. September 2016 diente der gemeinsamen Diskussion der vorläufigen Ergebnisse und offenen Fragen mit dem Ziel der Entwicklung eines weitgehend einheitlichen Meinungsbildes der Planspielkommunen.

Zweite Runde Vor-Ort-Gespräche

Auf Grundlage der vorliegenden Zwischenergebnisse, die im Zwischenbericht festgehalten wurden, erfolgte eine zweite Bereisung der Planspielkommunen. Ziel war es, zwischenzeitlich erfolgte Änderungen bzw. Ergänzungen des Gesetzesentwurfs in das Planspiel einzubeziehen und die im zweiten Workshop erarbeiteten vorläufigen Voten zu den Regelungen des Gesetzesentwurfs weiter zu festigen.

Dritter Workshop

In dem dritten und abschließenden Workshop mit den Planspielkommunen erfolgt die abschließende Beratung und Abstimmung der Voten zu den einzelnen Regelungen des Regierungsentwurfs.

4. Möglichkeiten und Grenzen des Praxistests

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

Authentizität, nicht Repräsentativität

Das Planspiel kann keinen Anspruch auf Repräsentativität seiner Ergebnisse erheben. Dazu ist die Anzahl der Kommunen, die in ein Planspiel einbezogen werden können, zu gering. Allerdings sind die beteiligten Kommunen in der Regel so ausgewählt, dass ihre Verwaltungskraft und ihre Problemlagen typisch für die deutschen Kommunen sind. Wenn also auch keine Repräsentativität gegeben ist, so haben die Ergebnisse als Aussagen typischer Normanwender doch ihr eigenes Gewicht. Hinzu kommt, dass das Planspiel den Gesetzgeber unmittelbar mit dem Normanwender konfrontiert. Die Aussagen des Planspiels sind daher in hohem Maße authentisch. Hier kommt die Stimme der direkten Normanwender unmittelbar zur Geltung. Die Abgeordneten können sich einen eigenständigen und unmittelbaren Eindruck von der Reaktion der Verwaltungspraxis auf das beabsichtigte Gesetzgebungsvorhaben verschaffen.

Verwaltungspraxis, nicht Politik

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

Kommunalverwaltung, nicht Kommunalpolitik

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

III. Regelungen zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie

1. Klarstellungen und Ergänzungen im Belangekatalog – § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB

1.1 § 1 Abs. 6 Nr. 7 a) BauGB – Fläche

Geplante Neuregelung

Nach dem Gesetzentwurf soll § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB wie folgt geändert werden¹:

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

[Nummern 1 bis 6 unverändert]

7. die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere

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

[Nummern 7 b) bis j) und 8 bis 12 werden nicht aufgeführt]“

Votum

Die klarstellende Erweiterung des § 1 Abs. 6 Nr. 7 a) BauGB um den Begriff „Fläche“ wird insgesamt als nachvollziehbar und verständlich erachtet. Es werden keine Probleme in der praktischen Anwendung erwartet.

Begründung

Bisherige Praxis

Flächensparendes Bauen ist schon derzeit in allen Planspielkommunen ein durch die Bebauungsplanung verfolgtes wichtiges Ziel.

So sind die Aspekte des Flächensparens aufgrund von § 1a BauGB in der Planspielgemeinde **Zingst** immer Bestandteil der Umweltprüfung bzw. des Umweltberichts. Bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen spielt das Flächensparen insbesondere im Hinblick auf den zu erbringenden Ausgleich bzw. die Kompensationsmaßnahmen eine wichtige Rolle, da die Planspielgemeinde **Zingst** in einem ökologisch höchst wertvollen Gebiet gelegen ist. Auch in den § 13a BauGB-Plänen findet dieser Belang stets Berücksichtigung; insbesondere mit einer Flächenbilanz, welche auf § 13a Abs. 1 Nr. 1 und 2 BauGB gründet. Die Planspielgemeinde **Sylt** betrachtet die Thematik „Fläche“ bisher unter dem Schutzgut Boden und hier unter dem Unterpunkt Versiegelung näher. Die Planspielstadt **Bamberg** arbeitet mit einem Baulandkataster um im Sinne des § 1 a Abs. 2 BauGB einen sparsamen Umgang mit Grund und Boden zu realisieren

1 Ergänzungen der Autoren:

- Eckige Klammer: Es wird Gesetzestext, der bei den konkreten Aufgabenstellung nicht relevant ist, weggelassen.
- Fettdruck: geplante Einfügungen in den Gesetzestext.
- Streichung: geplante Streichungen von Gesetzestext.

und die Wiedernutzbarmachung von Flächen zu ermöglichen. So wurden in den letzten Jahren verstärkt innerstädtische Brachflächen reaktiviert – hauptsächlich für die Wohnnutzung. Die Planspielstädte **Leipzig** und **Köln** verfolgen ebenfalls das Ziel eines sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden – vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung. In der Planspielstadt **Köln** erfolgt im Umweltbericht schon derzeit eine Gegenüberstellung von heutiger und zukünftiger (Flächen)Nutzung in tabellarischer Form.

Aspekte des Flächensparens finden in der Planspielstadt **Leipzig** bereits auf den der Bebauungsplanung vorgelagerten Ebenen der informellen Planung und des Flächennutzungsplans Eingang in die Bebauungsplanung. So wurde der „Stadtentwicklungsplan (STEP) Wohnungsbau und Stadterneuerung“ entwickelt, der auch Aussagen zur zeitlich gestaffelten Entwicklungspriorität für potentielle Wohnungsbaustandorte trifft. Dabei wird Neubaustandorten „auf der grünen Wiese“ bzw. am Stadtrand eine geringere bzw. keine Entwicklungspriorität eingeräumt mit der Folge, dass für diese Standorte keine Bebauungspläne aufgestellt wurden. Förderlich dafür waren auch die in den vergangenen Jahren gegebenen Rahmenbedingungen (Bevölkerungsverluste, Wohnungsleerstand), die sich aktuell aber umkehren. Hinsichtlich der gewerblichen Bauflächen wurde mit dem „STEP Gewerbliche Bauflächen“ eine gesamtstädtische Grundlage geschaffen, um u.a. Bestandsgebiete zu sichern und zu entwickeln. Der Schwerpunkt liegt dabei auf einer – räumlich konzentrierten – Revitalisierung von Brachflächen. Dennoch war auch die Entwicklung neuer Gewerbegebiete notwendig, vor allem um größere Gewerbeansiedlungen ermöglichen zu können. Soweit Bebauungspläne für Maßnahmen der Außenentwicklung aufgestellt wurden, erfolgte dies deshalb hauptsächlich für Gewerbe- oder Industriegebiete.

Auf das Thema Flächensparen bzw. die Hintergründe für die Flächeninanspruchnahme und ihre Auswirkungen wird in der Planspielstadt **Leipzig** in den Begründungen zu den betreffenden Bebauungsplänen an verschiedenen Stellen aus jeweils anderen Blickwinkeln eingegangen; dazu folgendes Beispiel:

Beispiel Leipzig: Begründung zum Bebauungsplan Nr. 236 „Radefelder Allee Südost“:

- Kap. 2 „Planungsanlass und -erfordernis“ (Warum ist die Inanspruchnahme der Fläche für den jeweiligen Siedlungszweck erforderlich?),
- Kap. 3 „Ziele und Zwecke der Planung“ (Welche Ziele verfolgt die Stadt mit der Planung?) und
- Kap. 7 „Umweltbericht“ (Welche konkrete Flächeninanspruchnahme ist zu erwarten? Was sind die umweltbezogenen Auswirkungen auf den jeweiligen Umweltbelang?) in den Unterkapiteln
 - 7.2.1 „Boden“,
 - 7.2.4 „Pflanzen“,
 - 7.2.7. „Landschaft“,
 - 7.2.9 „Kultur- und sonstige Sachgüter“, hier u.a.: Bodenfunde oder Fundstellen (z.B. Bodendenkmäler, archäologisch relevante Bereiche), historische Landnutzungsformen, Kulturlandschaftselemente (z.B. Streuobstwiesen, Alleen, Hecken), historisch bedeutsame Sicht- und Wegebeziehungen,
 - 7.3 „Anderweitige Planungsmöglichkeiten“ (Welche Alternativen wurden geprüft? Warum wurde davon die im Bebauungsplan enthaltene Alternative gewählt und warum wurden die anderen geprüften Alternativen verworfen?)
- Kap. 9 „Städtebauliches Konzept“ (Wie ist das die Flächeninanspruchnahme nach sich ziehende städtebauliche Konzept begründet?) in den Unterkapiteln

- 9.2 „Bebauungs-/Nutzungskonzept“ (Warum werden große, zusammenhängende überbaubare Grundstücksflächen angestrebt?)
- 9.4 „Erschließungskonzept“ (Wie sind die Ausbaubreiten der Straßen und sonstigen Erschließungsflächen begründet?)
- 9.5 „Grünordnerisches Konzept“ (Wie sind die Inanspruchnahmen von Flächen für private und öffentliche Grünflächen, für sonstige Begrünung innerhalb der Baugebiete sowie für externe Ausgleichsmaßnahmen begründet?)
- Anhang II: Tabelle Eingriffsbilanzierung (Wie groß sind die Flächen der einzelnen Biotop-/Nutzungstypen im Bestand und im Planungszustand?)

Änderungen an dem aufgezeigten Vorgehen würden aus dem Gesetzentwurf im Wesentlichen dahingehend folgen, dass die Informationen zu den Belangen, bei denen ein Flächenbezug besteht, redaktionell anders aufbereitet werden müssten.

Praktische Umsetzung der Neuregelung

Die Änderungen werden aus Sicht der Planspielkommunen primär zu einer veränderten Gliederung des Umweltberichtes führen.

Die Voranstellung des Begriffs „Fläche“ vor den Begriff „Boden“ im Regierungsentwurf (anders als im Referentenentwurf) greift die Sichtweise der Planspielkommunen auf.

Es wird nicht erwartet, dass sich die derzeitige Prüfung und deren Ergebnisse materiell ändern werden, da flächensparendes Bauen – wie dargelegt – schon derzeit ein durch die Bebauungsplanung verfolgtes wichtiges Ziel ist. Primär wird es zu einer veränderten Gliederung des Umweltberichts kommen. Der Begriff „Fläche“ sei dabei im Sinne der Flächensparklausel zu verstehen, wohingegen sich der Begriff „Boden“ auf die Bodenqualität beziehe. „Fläche“ beschreibe eine quantitative Dimension und „Boden“ eine qualitative. Eine klarstellende Wirkung im Hinblick darauf, wie der Begriff „Fläche“ zu verstehen sei, habe der Begriff „Flächeninanspruchnahme“ in der Begründung zum Gesetzentwurf. Die Planspielstadt **Bamberg** hält es in diesem Zusammenhang für wünschenswert, dass weitere Erläuterungen zur Begriffsabgrenzung in dem von der Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz zu beschließenden Muster-Einführungserlass zur Novelle (kurz: Einführungserlass) erfolgen. Schließlich verwende die Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 2 BauGB auch den weiteren Begriff „Grund“.

Die Planspielstadt **Bamberg** betont die positiven Aspekte der Änderung. Insbesondere aus bodenschutzrechtlicher sowie auch aus naturschutzfachlicher Sicht sei die Aufnahme der Kategorie „Fläche“ vor „Boden“ in den Belangekatalog des § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB hilfreich. Die anhaltend hohe Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke habe zahlreiche und teilweise erhebliche ökologische, soziale, städtebauliche, landschaftliche und ökonomische Folgewirkungen. Die Neuregelung entspreche den zwei zentralen flächenpolitischen Zielen der Bundesregierung (Mengen- und Qualitätsziel; vgl. Nationale Nachhaltigkeitsstrategie), die auf der Ebene von Stadt und Region konkret geplant und umgesetzt werden müssen. Anlässlich der bevorstehenden Neuaufstellung des Flächennutzungsplans der Planspielstadt **Bamberg** gibt es bereits Überlegungen das dort bestehende Baulückenkataster fortzuschreiben. Die Einführung des Schutzgutes Fläche stärkt diese Überlegungen, um die zukünftige Bauleitplanung so (flächensparender) zu gestalten, dass bei öffentlichen und privaten Projekten die Auswirkungen auf die betroffenen Flächen – insbesondere der Flächenverbrauch – begrenzt werden. Mit Aufnahme des Begriffs „Fläche“ – so die Planspielstadt **Bamberg** – könne eine nutzungsspezifische Betrachtung der Fläche verstärkt zum Ansatz kommen; dies unterstütze den Sachbearbeiter in der Vorschlagserarbeitung zur Interessensabwägung im Bauleitplanverfahren.

Die Planspielstadt **Köln** gibt zu bedenken, dass der Begriff „Fläche“ eine zweidimensionale und mathematische Größe beschreibe. Aus systematischen Erwägungen spräche deshalb mehr dafür, Fläche als eigenen Gliederungspunkt außerhalb des Katalogs der Schutzgüter des § 1 Abs. 6 Nr. 7 a) BauGB zu fassen.

Nach zunächst kontroverser Diskussion waren sich die Planspielkommunen darin einig, dass die Inanspruchnahme von „Fläche“ im Sinne des neuen § 1 Abs. 6 Nr. 7 a) BauGB – wie bisher – nicht nur durch Besiedlung stattfindet sondern auch durch (externe) Ausgleichsflächen. Zur Begründung wurde auf § 1a Abs. 3 Satz 5 BauGB verwiesen, der wiederum die analoge Anwendung der Agrarklausel § 15 Abs. 3 BNatSchG anordnet. Danach ist bei der Festlegung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf agrarstrukturelle Belange Rücksicht zu nehmen.

Die klarstellende Neuregelung sei zwar nicht problematisch, aber auch nicht zwingend notwendig, da mit dem Wort „Boden“ den Anforderungen der UVP-Richtlinie ausreichend Rechnung getragen werde (so z.B. **Tübingen** und **Zingst**). In diesen Planspielkommunen würden auch nach der Gesetzesänderung – so wie bisher – die Belange „Boden“ und „Fläche“ zusammen abgeprüft und im Umweltbericht zusammen niedergelegt werden.

Dagegen plane die Planspielstadt **Leipzig** ihre Mustergliederung für den Umweltbericht zu ändern: Zukünftig werde es zum Belang „Fläche“ voraussichtlich ein eigenes Kapitel im Umweltbericht – im vereinfachten oder im beschleunigten Verfahren im Kapitel „Umweltbelange“ – geben. Dabei dürften allerdings Doppelungen mit den bisherigen Fundstellen nicht auszuschließen sein. Um Redundanzen zumindest innerhalb des Umweltberichtes weitestgehend zu vermeiden, dürfte es sinnvoll sein, im Kapitel „Fläche“ nur auf allgemeine Aspekte einzugehen und im Übrigen auf die Darlegungen in den anderen Kapiteln des Umweltberichtes zu verweisen. Dies sollte zulässig sein, da weder die UVP-ÄndRL noch der Gesetzentwurf ein zusammenhängendes (Unter-)Kapitel „Fläche“ im Umweltbericht fordert. In der Planspielstadt **Köln** würden die Belange „Boden“ und „Fläche“ nach der Neuregelung nicht zusammen abgearbeitet. Die Auswirkungen auf den Belang „Fläche“ würden tabellarisch in einer Flächenbilanz dargestellt. Der Belang „Boden“ würde an ganz anderer Stelle angesprochen.

1.2 § 1 Abs. 6 Nr. 7 i) BauGB – Natura 2000-Gebiete

Geplante Neuregelung

Nach dem Gesetzentwurf soll § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB wie folgt geändert werden:

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

[Nummern 1 bis 6 unverändert]

7. die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere

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

b) die Erhaltungsziele und der Schutzzweck der Natura 2000-Gebiete im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes,

c) umweltbezogene Auswirkungen auf den Menschen und seine Gesundheit sowie die Bevölkerung insgesamt,

d) umweltbezogene Auswirkungen auf Kulturgüter und sonstige Sachgüter,

[Buchstaben e bis h werden nicht aufgeführt]

i) die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Belangen des Umweltschutzes nach den ~~Buchstaben a, c und d~~ **Buchstaben a bis d**,
[Nummern 7 j) und 8 bis 12 werden nicht aufgeführt]

Votum

Die Neuregelung des § 1 Abs. 6 Nr. 7 i) BauGB wird als nachvollziehbar und verständlich erachtet. Es werden keine Probleme in der praktischen Anwendung erwartet.

Begründung

In die bisher schon erfolgte Betrachtung der Wechselwirkungen würden nach der Neuregelung die Erhaltungsziele und der Schutzzweck der Natura 2000-Gebiete einbezogen, die ihre Grundlage in der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und der Vogelschutz-Richtlinie haben. Die Regelung des § 1 Abs. 6 Nr. 7 i) BauGB wird begrüßt. Der Mehraufwand für die Praxis werde sich nach Ansicht der Planspielkommunen in Grenzen halten und sei vertretbar.

Eine Verpflichtung zur Durchführung von FFH-Verträglichkeitsvorprüfungen bestand in den meisten Planspielkommunen nur selten, woraus sich schließen lasse, dass die Neuregelung auch zukünftig nur selten greifen werde. So sind in der Planspielstadt **Köln** bislang nur drei Bebauungsplan-Verfahren innerhalb des 300 m Radius um FFH-Gebiete aufgestellt worden mit der Folge der Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsvorprüfung (ähnlich: **Tübingen**). Dieses stellt sich allein in der Planspielgemeinde **Zingst** anders dar, da dort das Gemeindegebiet von FFH-Gebieten nahezu umringt ist.

Der Planspielstadt **Leipzig** zufolge dürfte – soweit nicht ohnehin schon erfolgt – lediglich die ausdrückliche Nennung der Arten und Lebensräume sowie (zur Klarstellung) der jeweilige rechtliche Schutzstatus zu ergänzen sein. Dazu folgendes Beispiel:

Beispiel Umweltbericht zum Leipziger Bebauungsplan Nr. 354 „Gewerbegebiet Stahmeln“:

7.2.13 Wechselwirkungen

Im Bestand ist das Plangebiet durch landwirtschaftlich genutzte Flächen geprägt, die von breiten Erschließungsstraßen durchzogen sind, an denen einzelne Gewerbe- und Wohnbebauungen anliegen. Der unversiegelte Boden steht als Pflanzenstandort zur Verfügung, und lässt Versickerung von Niederschlagswasser zu (Abflussregulationsfunktion). Die Artenausstattung ist durch Arten der intensiv genutzten Offen- und Halboffenlandschaft geprägt und enthält auch einige spezialisierte und seltene Arten wie z.B. Feldlerche, Neuntöter und Zauneidechse.

[...]

Mit Umsetzung der Planung sind die Überbauung eines großen Teils des Offenlandes und damit der Verlust von Boden verbunden. Bodenverluste bedingen den Verlust von Pflanzenstandorten bzw. Lebensräumen. Aufgrund der Versiegelung kommt es außerdem zu einer Erhöhung des Oberflächenabflusses und einer Verringerung der Grundwasserneubildung. Die Veränderung des Wasserhaushaltes führt zur Wandlung der Standortverhältnisse und nimmt dadurch Einfluss auf die Besiedlung durch Pflanzen. Außerdem führt die Überbauung zu stärkerer Aufheizung, zum Verlust des Kaltluftentstehungsgebietes und zur Behinderung und Veränderung von Luftaustauschbewegungen. Die geländeklimatischen Veränderungen wirken sich wiederum auf die Standortbedingungen für Pflanzen und Tiere aus. Arten vergleichsweise trockener und wärmerer Standorte nehmen zu, ebenso Arten, die v.a. besiedelte Flächen nutzen.

Soweit derart allgemeine – aber dadurch allgemeinverständliche – Darlegungen nicht ausreichen, wäre eine weitere Untersetzung erforderlich. Dies könne aber in der Regel problemlos auf Grundlage der jeweils vorliegenden Erkenntnisse (in diesem Beispiel des artenschutzrechtlichen Fachbeitrages) erfolgen.

In der Mustergliederung für den Umweltbericht der Planspielstadt **Leipzig** wird zum „Kap. 7.2.10 Wechselwirkungen“ eine „Regieanweisung“ etwa wie folgt ergänzt:

Darlegung der Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Belangen des Umweltschutzes nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 a) bis d) BauGB.

Soweit Wechselwirkungen mit Bedeutung für die Erhaltungsziele und die Schutzzwecke der Natura-2000-Gebiete im Sinne des BNatSchG zu erwarten sind, werden die betroffenen geschützten Arten und Lebensräume einschließlich ihres jeweiligen Schutzstatus ausdrücklich genannt.

1.3 § 1 Abs. 6 Nr. 7 j) BauGB – schwere Unfälle oder Katastrophen

Geplante Neuregelung

Nach dem Gesetzentwurf soll § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB wie folgt geändert werden:

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

[Nummern 1 bis 6 unverändert]

7. die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere

[Buchstaben a bis i werden nicht aufgeführt]

j) unbeschadet des § 50 Satz 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, die Auswirkungen, die aufgrund der Anfälligkeit der nach dem Bebauungsplan zulässigen Vorhaben für schwere Unfälle oder Katastrophen zu erwarten sind, auf die Belange nach den Buchstaben a bis d und i,

[Nummern 8 bis 12 unverändert]“

Votum

Der geplante neue § 1 Abs. 6 Nr. 7 j) BauGB wird im Hinblick darauf, dass er sich an dem Wortlaut des Art. 3 Abs. 2 UVP-ÄndRL orientiert, als verständlich bewertet. Die überwiegende Zahl der Planspielkommunen erwartet keine praktischen Probleme. Allein eine Planspielstadt (Leipzig) ist der Ansicht, dass die Neuregelung das Planungsverfahren zeitlich und inhaltlich zusätzlich belastet.

Begründung

Abwägungserheblich können auch solche Auswirkungen sein, die aufgrund der Anfälligkeit des Projekts für schwere Unfälle und/oder Katastrophen zu erwarten sind. Dieser Belang wird nun in den Belangekatalog des § 1 Abs. 6 BauGB aufgenommen. Hierdurch wird nach Einschätzung der Planspielkommunen die richtlinienkonforme Umsetzung des Art. 3 Abs. 2 UVP-ÄndRL im Recht der Bauleitplanung verdeutlicht. Das zeigt sich insbesondere auch an dem Wortlaut des § 1 Abs. 6 Nr. 7 j) BauGB des Regierungsentwurfs, der sich anders als noch im Referentenentwurf und entsprechend der Anregungen der Planspielkommunen an dem Wortlaut des Art. 3 Abs. 2 UVP-ÄndRL orientiert.

Entsprechend dem Regelungszweck des Art. 3 Abs. 2 UVP-ÄndRL machen zudem die Eingangsworte des geplanten § 1 Abs. 6 Nr. 7 j) BauGB „unbeschadet des § 50 Satz 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes“ nach Auffassung aller Planspielkommunen deutlich, dass es bei § 1 Abs. 6 Nr. 7 j) BauGB um Sachverhalte außerhalb des Störfallrechts gehe.

Laut Planspielstadt **Bamberg** ergibt sich aus der Neuregelung folgendes Prüfungsschema:

1. Prüfung der Anfälligkeit der Projekte für schwere Unfälle und Katastrophen.
2. Prüfung des Risikos des Eintretens solcher Unfälle und Katastrophen.
3. Prüfung der Auswirkungen in Bezug auf nachteilige Folgen für die Umgebung.

Die Neuregelung führt nach den Einschätzungen der Planspielkommunen nur in begrenztem Maße zu neuen Prüfungen, insbesondere bei Angebotsbebauungsplänen. So werde sich etwa aus Sicht der Planspielkommunen **Zingst, Sylt** und **Tübingen** aufgrund der Neuregelung nur wenig gegenüber dem aktuellen Vorgehen ändern; es sei allenfalls von geringfügigen textlichen Erweiterungen des Umweltberichts und der Begründung auszugehen. Die Planspielstadt **Tübingen** bezeichnet den Gesetzentwurf deshalb auch als eine hilfreiche Klarstellung. In der Planspielstadt **Köln** werden die in der Gesetzesbegründung genannten Unfälle und Katastrophen, hier z.B. Explosion oder Hochwasser (Seite 37 des Regierungsentwurfs), bereits heute im Falle von Störfall-Betrieben oder bei Lage des Plangebietes im hochwassergefährdeten Bereich des Rheins oder rechtsrheinischer Bäche regelmäßig geprüft. Die Prüfung außergewöhnlicher Ereignisse (Katastrophen) wie Erdbeben oder Unfälle von Gefahrguttransporten auf der Straße oder Schiene erfolgte bislang nicht.

Umfang der Ermittlungen

Die Planspielstädte verweisen darauf, dass bei Bebauungsplänen, welche einer Umweltprüfung bedürfen, der Umfang und Detaillierungsgrad der zu diesem Zweck durchzuführenden Ermittlungen unter Beachtung von § 2 Abs. 4 Sätze 2 und 3 BauGB jeweils nach den Erfordernissen des Einzelfalls festgelegt werden muss. Bei Angebotsbebauungsplänen könne deshalb auf den noch geringen Konkretisierungsgrad und die fehlende Kenntnis der konkreten Vorhaben verwiesen werden. Umfang und Detaillierungsgrad der Ermittlung der Belange seien daran auszurichten, was für die Abwägung erforderlich ist. Zudem müsse sich die Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 Satz 3 BauGB auf das beziehen, was nach gegenwärtigem Wissensstand und allgemein anerkannten Prüfmethode sowie nach Inhalt und Detaillierungsgrad des Bauleitplans angemessenerweise verlangt werden kann. Untersuchungen „ins Blaue hinein“ ohne konkreten Anhaltspunkt seien deshalb nicht erforderlich. Vom Gesetzgeber sei nicht intendiert, dass sich der Anwendungsbereich der Neuregelung auf alle nach einem Angebotsbebauungsplan zulässigen und theoretisch denkbaren Vorhaben erstrecke.

Bei auf konkrete Vorhaben bezogenen Plänen müsse wie bisher geprüft werden, ob Anhaltspunkte für die Betroffenheit bestimmter Umweltbelange bestehe. Der Kreis der abwägungserheblichen Belange wird durch die Aufnahme des § 1 Abs. 6 Nr. 7 j) BauGB nach Einschätzung der Planspielkommunen in rechtlichem Sinne nicht erweitert, sondern nur verdeutlicht. Gleichwohl befürchtet die Planspielstadt **Leipzig**, dass das Gewicht dieses Aspektes sich faktisch verstärke. Es wird erwartet, dass Umweltverwaltung und Umweltverbände sich auf den vermeintlich neu eingeführten Belang berufen und zusätzliche Ermittlungen über das durch das Abwägungsgebot geforderte Maß hinaus einfordern werden. Die daraus resultierenden Ermittlungs-, Abstimmungs- und Darlegungserfordernisse würden die Planungsverfahren zeitlich und inhaltlich zusätzlich belasten. Da auch nicht absehbar sei, in welche Richtung sich Auslegung und Rechtsprechung zu § 1 Abs. 6 Nr. 7 j) BauGB entwickeln, ergebe sich auch ein zusätzliches Rechtsrisiko. Die Anwendung dieser Regelung auf Vorhaben, die nach der UVP-Richtlinie nicht

UVP-pflichtig sind, wird von der Planspielstadt **Leipzig** daher nicht befürwortet (siehe hierzu auch die Ausführungen zu Anlage 1 des BauGB).

Die Planspielstadt **Leipzig** macht zudem darauf aufmerksam, dass § 2 Abs. 4 S. 2 und 3 BauGB keine Anwendung bei Bebauungsplänen fänden, die im vereinfachten oder beschleunigten Verfahren ohne Umweltprüfung durchgeführt würden. Auch in diesen Verfahren seien nach den allgemeinen Abwägungsgrundsätzen die von der Planung berührten Umweltbelange zu ermitteln. Vor diesem Hintergrund betonen die Planspielkommunen, dass – wie bei einer Umweltprüfung – Ermittlungen zu bestimmten Belangen nur dann durchzuführen seien, wenn Anhaltspunkte für deren Betroffenheit vorlägen. Dies gelte für alle in § 1 Abs. 6 BauGB aufgeführten Belange gleichermaßen, also auch für den mit § 1 Abs. 6 Nr. 7 j) BauGB neu aufgenommenen Belang. Die seitens der Planspielstadt **Leipzig** geäußerten Befürchtungen (s.o.) gelten hierfür entsprechend.

Anfälligkeit für schwere Unfälle und Katastrophen

Die Planspielkommunen haben sich mit der Frage beschäftigt, wann davon auszugehen ist, dass ein nach dem Bebauungsplan zulässiges Vorhaben für schwere Unfälle und Katastrophen anfällig ist. Bei der Bestimmung der „Anfälligkeit“ gehe es nicht um eine theoretisch denkbare Anfälligkeit bzw. eine theoretisch nicht ausschließbare Anfälligkeit – so explizit die Planspielstadt **Köln**. Von der Anfälligkeit müsse vielmehr mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit ausgegangen werden können. Je weniger konkret die nach dem Bebauungsplan zulässigen Vorhaben seien, desto weniger könne zu deren Anfälligkeit gesagt werden. Insoweit ergäben sich Unterschiede in der Prüfungstiefe zwischen vorhabenbezogenen Bebauungsplänen und Angebotsbebauungsplänen.

Der Halbsatz des Art. 3 Abs. 2 UVP-ÄndRL „[schwere Unfälle und Katastrophen,] die für das betroffene Projekt relevant sind.“ findet sich im Wortlaut des geplanten § 1 Abs. 6 Nr. 7 j) BauGB zwar nicht wieder, wird aber in der Gesetzesbegründung angesprochen: Danach sind Kriterien für die Relevanz von Schadensereignissen deren Wahrscheinlichkeit und Schadensausmaß (vgl. Seite 37 des Regierungsentwurfs). Diese Kriterien könnten der Mehrheit der Planspielkommunen zufolge für die Bestimmung der Anfälligkeit herangezogen werden. So sei das Schadensausmaß bei einem öffentlich zugänglichen Gebäude mit viel Publikumsverkehr als höher einzustufen als bei einer größtenteils computergesteuerten Fabrik – diese Nutzung müsse aber bereits zum Zeitpunkt der Erstellung des Bebauungsplans bekannt sein, sonst könne sie nicht bewertet werden. Die „Wahrscheinlichkeit“ wiederum könne – so einige Planspielkommunen – anhand der Lage, des Grundwasserspiegels und Hochwasserpegels, der vorherrschenden Wetterbedingungen sowie der eingesetzten oder gelagerten Stoffe und der Sicherheitsvorkehrungen u.a. bestimmt werden – soweit hierzu Informationen vorlägen.

Die Planspielstadt **Tübingen** würde aufgrund der Neuregelung überblicksartig analog der Seveso-III-Richtlinie oder im Rahmen der Schutzgüterabwägung einschätzen, ob eine Anfälligkeit für schwere Unfälle oder Katastrophen anzunehmen sei.

Die Planspielkommunen **Bamberg** und **Sylt** erwarten, dass durch die Regelung der vorsorgende Schutz im Hinblick auf von außen auf die Gebiete einwirkende Katastrophen einen höheren Stellenwert bekommt. Die Planspielgemeinde **Sylt** würde bei der Bestimmung der exogenen Ereignisse auf den Katastrophenschutzplan der jeweiligen Kommune zurückgreifen. Allerdings werde sich für die Planspielgemeinde **Sylt** im Ergebnis wohl nichts ändern, da aufgrund der bestehenden Rahmenbedingungen keine Vorhaben zu erwarten seien, von denen im Falle von schweren Unfällen oder Katastrophen Umweltauswirkungen ausgehen könnten.

Die Planspielstadt **Bamberg** hebt hervor, dass bei der Prüfung die Aspekte „Anfälligkeit der Projekte“, „Risiko des Schadenseintritts“ sowie „Auswirkungen in Bezug auf nachteilige Folgen

für die Belange nach den Buchstaben a bis d und i“ abgearbeitet werden müssten. Die Reihenfolge der Prüfungsaspekte könne dabei variieren.

2. Änderung der Frist zur öffentlichen Auslegung und zur Trägerbeteiligung – § 3 Abs. 2 S. 1, § 4 Abs. 2 S. 2 und § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Bst. c BauGB

2.1 § 3 Abs. 2 S. 1 und § 4 Abs. 2 S. 2 BauGB – Auslegungsfrist

Geplante Neuregelung

Laut Gesetzentwurf wird § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB wie folgt geändert:

„(2) Die Entwürfe der Bauleitpläne sind mit der Begründung und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer eines Monats, **bei einem Fristbeginn im Monat Februar für die Dauer von mindestens 30 Tagen, oder bei Vorliegen eines wichtigen Grundes für die Dauer einer angemessenen längeren Frist** öffentlich auszulegen.“

§ 4 Abs. 2 S. 2 BauGB soll wie folgt geändert werden:

„(2) Die Gemeinde holt die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, zum Planentwurf und der Begründung ein. Sie haben ihre Stellungnahmen innerhalb eines Monats, **bei einem Fristbeginn im Monat Februar innerhalb von 30 Tagen** abzugeben; die Gemeinde soll diese Frist bei Vorliegen eines wichtigen Grundes angemessen verlängern.“

Votum

Die in § 3 Abs. 2 S. 1 Halbsatz 2 und § 4 Abs. 2 S. 2 BauGB vorgesehene Anpassung der Frist für die öffentliche Auslegung und die Behördenbeteiligung, die jeweils mindestens 30 Tage betragen muss, wird als sinnvoll und praktikabel begrüßt.

Alle Planspielkommunen bis auf eine (Zingst) halten die geplante Änderung des § 3 Abs. 2 S. 1 Halbsatz 3 BauGB unter der Maßgabe für verständlich und praktikabel, dass der wichtige Grund, der zur Festlegung einer angemessenen längeren Frist zwingt, vor dem Hintergrund des EU-Rechts auf Fälle mit besonders schwierigen und komplexen Umweltauswirkungen beschränkt ist.

Daneben halten es die Planspielkommunen weiterhin für möglich, aus anderen Erwägungen ohne rechtliche Verpflichtung eine längere Frist für die öffentliche Auslegung festzulegen.

Begründung

Der Gesetzentwurf erhält mit der 30-Tages-Frist weitestgehend die bisherige Regelung, was dem Wunsch der Planspielkommunen, die bisherige Praxis soweit möglich beizubehalten, entgegenkommt. Eine überschaubare Änderung gegenüber der bisherigen Verfahrensweise ergibt sich nur bei Fristbeginn im Monat Februar. Es wird zudem begrüßt, dass durch den Wortlaut herausgestellt werde, dass es sich um eine Mindestfrist handelt.

Die Planspielkommunen setzten sich im Planspiel damit auseinander, wie Beginn und Ablauf der Frist genau bestimmt werden und inwieweit sich hierbei Änderungen gegenüber der bisheri-

gen Verfahrensweise ergäben. Sie sind der Ansicht, dass die Frist nach den gleichen Regeln wie bisher, den §§ 186 ff BGB, bestimmt werde. Da es sich um eine Ablauffrist handele, beginne die Frist gemäß § 187 Abs. 2 Satz 1 BGB (der erste Tag der Frist wird mitgerechnet) und ende gemäß § 188 Abs. 1 BGB unter Beachtung von § 193 BGB. Diese Auslegung wird durch die Gesetzesbegründung bestätigt (Seite 38 des Regierungsentwurfs).

Die Planspielstadt **Leipzig** regt an, auf die explizite Nennung des Monats Februar zu verzichten, indem die Formulierung „eines Monats, mindestens jedoch 30 Tage, oder bei Vorliegen [...]“ verwendet würde.

Bisherige Praxis der Fristverlängerung

Von der Möglichkeit, die Mindestfrist von einem Monat zu verlängern, wird nach der derzeitigen Praxis meistens fallweise aufgrund von Ferien und Feiertagen Gebrauch gemacht.

Die Planspielkommunen beschrieben Sachverhalte aus Ihrer Praxis, bei denen die Frist des § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB verlängert wurde. Der bisherigen Rechtsprechung und der Kommentarlage zufolge stellte die bisherige Monatsfrist eine Mindestfrist dar, welche auch begründungslos verlängert werden konnte. Dies findet regelmäßige Anwendung in der Planspielgemeinde **Zingst**. Die Öffentlichkeitsbeteiligung wurde dort in den letzten Jahren immer länger als in Monatsfrist (grundsätzlich 6 Wochen, verlängert durch Feiertage) durchgeführt, um der Öffentlichkeit ausreichend Zeit zur Abgabe der Stellungnahmen zu geben.

In der Planspielstadt **Bamberg** erfolgt die öffentliche Auslegung in der Regel fünf volle Wochen, teilweise wurde auch noch länger ausgelegt. Längere Auslegungszeiten hat es in drei Planspielstädten bisher nur im Zusammenhang mit Schulferien, Sonn- oder Feiertagen (Weihnachten/Ostern) gegeben, Komplexität habe in keinem Fall eine Rolle gespielt (so **Leipzig**, **Köln** und **Tübingen**). Aufgrund von Schulferien, Feiertagen, Schließ- und Brückentagen habe es in der Planspielstadt **Leipzig** seit 1994 in 12 Fällen Fristverlängerungen gegeben. Dabei kam es in der Regel zu einer Verlängerung bis maximal zwei Wochen. Nur einmal wurde eine zusätzliche Bekanntmachung nötig, weil erst während der Auslegung die Entscheidung zur Verlängerung fiel, ansonsten wurde die längere Auslegungszeit jeweils vorher festgelegt. Fälle der Verlängerung aufgrund komplexer Planungsinhalte gab es bisher nicht. Allerdings sind verspätet – bis zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses – eingegangene Stellungnahmen in der Planspielstadt **Leipzig** stets in die Abwägung eingeflossen.

Da in der Planspielgemeinde **Sylt** im Wesentlichen nur noch bereits bebaute Innenbereichsflächen überplant werden und es auch ansonsten keine Problembereiche gibt, waren Fristverlängerungen bisher nicht erforderlich.

Die Planspielkommunen sind der Auffassung, dass die bisher erfolgten Fristverlängerungen aufgrund von Schulferien oder Feiertagen von der Neuregelung unberührt blieben, also weiter vorgenommen werden könnten, auch wenn Schulferien kein wichtiger Grund im Sinne der Neuregelung seien. Die Möglichkeit der Festlegung einer längeren Frist nach Ermessen ist auch in Zukunft – nach Inkrafttreten der Pflicht bei „wichtigem Grund“ – praktikierbar. Bei der Monatsfrist ebenso wie bei der 30-Tage-Frist für Februar handele es sich um eine Mindestfrist, wie die Neuregelung zur 30-Tages-Frist nun auch noch einmal explizit zum Ausdruck bringt.

Dementsprechend werde die Planspielgemeinde **Zingst** weiterhin häufig – ohne wichtigen Grund – eine längere Frist festlegen und in ihrer Verwaltungspraxis die Entwürfe grundsätzlich länger auslegen. Dazu folgendes Beispiel:

In der Planspielgemeinde **Zingst** herrscht Hochsaison von circa Mai bis September eines jeden Jahres. In diesem Zeitraum liegen selbstverständlich auch Bebauungspläne öffentlich aus. Da die meisten Arbeitsplätze in diesem Zeitraum in der Gastronomie und Hotelgewerbe gebunden sind und Behördengänge sich damit schwieriger gestalten, wurde das Bauamt der Gemeinde sehr häufig darum gebeten, die Auslegungszeit zu verlagern bzw. zumindest zu verlängern. Dies hatte, im Einvernehmen mit den gemeindlichen Gremien zur Folge, dass Pläne regelmäßig für die Dauer von 1,5 bis an die 2 Monate öffentlich ausliegen. Dies wurde bisher von der betroffenen Bevölkerung positiv wahrgenommen.

Auslegung zu § 3 Abs. 2 S. 1 Halbsatz 3 BauGB

Die Planspielkommunen haben intensiv über die in der Neuregelung zur Fristverlängerung enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe „wichtiger Grund“ und „angemessen“ diskutiert. Sie verstehen die Begründung zum Gesetzentwurf so, dass mit „wichtiger Grund“ ein besonders komplexes Planverfahren gemeint sei. Das bedeute, dass vor Beginn der Auslegung die Bewertung erfolgen müsse, ob es sich um eine komplexe Planung handele und um welchen Zeitraum deshalb eine Verlängerung der Auslegung angemessen sei. Aber auch der Begriff „besonders komplexes Planverfahren“ sei unterschiedlich auslegbar. Die Planspielkommunen legen den Begriff wichtiger Grund mit einer Ausnahme (**Zingst**) eng im Sinne der UVP-Änderungsrichtlinie aus und subsumieren dazu wie folgt: Gemäß Art. 6 Abs. 7 UVP-ÄndRL beträgt die Frist, innerhalb der die betroffene Öffentlichkeit zu dem UVP-Bericht zu konsultieren ist, mindestens 30 Tage. Nach Art. 6 Abs. 6 UVP-ÄndRL muss den Behörden und der betroffenen Öffentlichkeit ausreichend Zeit gegeben werden, sich vorzubereiten und effektiv an den umweltbezogenen Entscheidungsverfahren teilzunehmen. Das „Vorliegen eines wichtigen Grundes“ könne sich daher vor dem Hintergrund des EU-Rechts nur aus der besonderen Kompliziertheit des Umweltberichts, z.B. aufgrund einer Vielzahl unterschiedlichster zu bewertender, umfangreicher Fachgutachten etc. ergeben.

Dieser Auslegungsansatz sollte im Einführungserlass unterstrichen werden, um Unsicherheiten in der Anwendung und damit einhergehenden Mehraufwand bei der Begründung sowie Mehrkosten zu vermeiden (**Bamberg, Tübingen, Zingst** und **Köln**). Darüber hinausgehend regt die Planspielstadt **Bamberg** an, die Auslegung im Gesetzeswortlaut z.B. durch den Zusatz „umweltbezogener“ vor dem Wort Grund zu verdeutlichen. Zudem könne man die nach der Gesetzesbegründung erforderliche Komplexität des Verfahrens (Seite 38 des Regierungsentwurfs) dadurch zum Ausdruck bringen, dass im Gesetz das „Vorliegen mehrerer wichtiger umweltbezogener Gründe“ gefordert werde.

Nach Auffassung der Planspielkommune **Zingst** diene die öffentliche Auslegung der Information über alle planrelevanten Inhalte. Insoweit sei der Plan als Gesamtheit zu sehen, auf die sich nach dem geplanten Gesetzeswortlaut der wichtige Grund beziehen könne. Eine Beschränkung auf die Inhalte der UVP-ÄndRL zur Konkretisierung des „wichtigen Grundes“ sei nicht ersichtlich. Als Beispiel dazu:

Die Gemeinde Zingst steuert seit Jahren mittels einfacher Bebauungspläne ohne Festsetzung der Art der baulichen Nutzung in den bebauten Ortsbereichen die Nachverdichtung (§ 13a BauGB-Verfahren). Angesichts der baulichen Vorprägung sind Umweltbelange nahezu nicht betroffen. Hingegen werden eine Vielzahl privater Belange betroffen, z.B. in Hinblick auf Art. 14 GG. So werden in einem Bebauungsplan mehrere Straßenzüge mit einer Betroffenheit von über hundert Grundstückseigentümern überplant.

In einem solchen Fall sei von dem Vorliegen eines „wichtigen Grundes“ auszugehen. Das alleinige Abstellen auf umweltrelevante Belange wäre hier fehl am Platze.

Als Kriterien für die Bejahung eines „wichtigen Grundes“ werden von der Planspielgemeinde **Zingst** genannt: Regelungsgehalt der Planung, Größe des Plangebiets, Komplexität, Umfang der Betroffenheit, die zu erwartenden erheblichen Eingriffe in Natur und Landschaft sowie raumbedeutsame Vorhaben (lange Umsetzungsphase) der vorliegenden Planung. Möglicherweise könnte – so die Planspielgemeinde **Zingst** – bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen auch auf die Komplexität des jeweiligen Bauvorhabens abgestellt werden.

Vor dem Hintergrund, dass die Pflicht zu Festlegung einer angemessenen längeren Frist bei Vorliegen eines wichtigen Grundes den Regelungsgehalt des Art. 6 Abs. 6 UVP-ÄndRL in nationales Recht umsetzen soll, geht die Planspielstadt **Leipzig** davon aus, dass ein wichtiger Grund nur dann vorliege, wenn durch eine längere Dauer der Auslegung die komplexen und vielfältigen Umweltauswirkungen einer Planung der Öffentlichkeit besser zugänglich gemacht werden und diese effektiver an dem umweltbezogenen Entscheidungsverfahren teilnehmen kann. Nach Art. 6 Abs. 6 UVP-ÄndRL muss der Zeitrahmen für die verschiedenen Phasen so gewählt werden, dass ausreichend Zeit zur Verfügung steht, um die Öffentlichkeit zu informieren und der betroffenen Öffentlichkeit die Möglichkeit zu geben, sich vorzubereiten und effektiv an dem umweltbezogenen Entscheidungsverfahren teilzunehmen.

In diesem Sinne sei „wichtiger Grund“ nach § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB dahingehend auszulegen, dass er nur dann vorliege, wenn die effektive Teilnahme am umweltbezogenen Entscheidungsverfahren nicht bereits auf anderem Wege als durch Fristverlängerung erreicht worden sei. Da es aber viel erfolversprechendere Wege zur Ermöglichung der effektiveren Teilnahme an den umweltbezogenen Entscheidungsverfahren gebe als eine Fristverlängerung, läge ein „wichtiger Grund“ nur sehr selten vor. So zeigten die Erfahrungen der Planspielstadt **Leipzig**, dass die Öffentlichkeit auf Planungen – ob kontrovers oder mit Zustimmung – unmittelbar und zeitnah reagiere. Deshalb sei in der Regel keine Effektivierung der Beteiligung an dem umweltbezogenen Entscheidungsverfahren durch eine Fristverlängerung zu erwarten. Hinzu komme, dass komplexe Planungen grundsätzlich im zweistufigen Vollverfahren durchgeführt würden. Dabei lasse bereits die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung erkennen, ob die Planung gegebenenfalls präzisiert oder ergänzt werden müsse. Mögliche Konflikte seien bereits in diesem Verfahrensschritt erkennbar und fänden bereits vor der öffentlichen Auslegung im Entwurf Berücksichtigung.

Die Planspielstadt **Leipzig** würde zur Effektivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung deshalb in der Regel eine Intensivierung der Beteiligung durchführen. Gemeint sind damit Erörterungsmöglichkeiten wie Gesprächsangebote, Bürgerforen, Bürgersprechstunden oder ähnliches, aber auch die Einbeziehung von Bürgervereinen, Bürgerinitiativen, Umweltverbänden oder Interessengruppen. Ein wichtiger Grund für eine längere Dauer der Beteiligung läge dann nicht vor, weil diese für eine Effektivierung der Beteiligung häufig nicht das geeignete Mittel sei.

Dieses werde an folgenden Beispielen deutlich:

Bebauungsplan Nr. 232 „Erholungsgebiet Kulkwitzer See“ (Auslegung 15.02.2005 bis 14.03.2005, Unterschriftensammlung mit über 670 Unterzeichnern und über 30 Einzelschreiben, erneute Auslegung des geänderten Plans 9.9.2014 - 8.10.2014, dabei fünf Stellungnahmen aus der Öffentlichkeit)

Bebauungsplan Nr. 9.4 „Gewerbegebiet an der S 46“ (Auslegung 13.12.2011 bis 12.01.2012, Unterschriftensammlung mit 162 Unterzeichnern und ca. 120 gleichlautende Bürgerschreiben sowie Einzelschreiben, ausführliche Eingangsbestätigung im Amtsblatt und als persönliche Briefe, erneute Auslegung 2013 zu den Änderungen des Bebauungsplans, dazu drei Stellungnahmen aus der Öffentlichkeit)

Im Bebauungsplan Nr. 313 „Katzstraße“ wird eine Vorbehaltsfläche für eine Straßenbahn zur Optimierung der ÖPNV-Anbindung vorgesehen. In einem vorbereitenden Prozess mit im hohen Maße intensiver Öffentlichkeitsbeteiligung (Bürgerforen, Bürgerwerkstätten, Arbeitsgruppen, Bürgerentscheid) wurden Trassenvarianten diskutiert und Vorschläge für die Straßenbahnerweiterung erarbeitet. In dieser Phase der frühzeitigen Beteiligung wurde mit großem zeitlichem und inhaltlichem Umfang der Inhalt für diesen Teil des Bebauungsplans vorbereitet und dann in die Entwurfsfassung aufgenommen. Im Rahmen der öffentlichen Auslegung ist nunmehr nicht mit Gründen zu rechnen, die eine Verlängerung der Auslegung zur Folge haben könnten, obwohl es sich hier um eine komplexe Planung handelt. Im Vorfeld erfolgte die Information und Diskussion, so dass in der zweiten Stufe des Verfahrens nicht mit Dissens zu rechnen ist.

Die Beispiele zeigen, dass trotz kontroverser Diskussionen und komplexer Planinhalte eine Verlängerung der Frist nicht angezeigt war. Vielmehr wurden die Planinhalte im Einzelnen in Briefen und Gesprächen erläutert und als Folge dessen geändert. In der erneuten Beteiligung sind dann keine weiteren Belange vorgetragen worden oder nur wenige Anmerkungen mit bereits bekanntem Inhalt eingegangen. Dies mache deutlich, dass bei einem entsprechenden Vorgehen kein wichtiger Grund für die Festlegung einer längeren Auslegungsfrist bestehe.

Von einigen Planspielkommunen werden vermehrt Diskussionen mit der Öffentlichkeit hinsichtlich des Vorliegens eines „wichtigen“ Grundes befürchtet, wenn nur mit der Mindestfrist ausgelegt wird. Die Planspielkommunen stellen sich deshalb die Frage, warum nicht schlicht der Wortlaut von Art. 6 Abs. 7 UVP-ÄndRL „mindestens 30 Tage“ übernommen wurde (so **Tübingen, Bamberg, Zingst**).

Die Planspielkommunen legten auch dar, nach welchen Kriterien sie den Zeitraum der Fristverlängerung nach § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB bestimmen würden. Dabei hat sich gezeigt, dass die Kriterien, die für die Bestimmung des Zeitraums der Fristverlängerung entscheidend sind, grundsätzlich die gleichen sind, die zur Bejahung des „wichtigen Grundes“ herangezogen werden. Die Bestimmung der längeren Frist müsste allerdings entsprechend des Begriffs „angemessen“ einzelfallabhängig – je nach Maß und Intensität des Vorliegens eines „wichtigen Grundes“ – erfolgen. Wie lang die Frist auszufallen hat, kann deshalb nicht allgemein gesagt werden.

2.2 § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 c) BauGB – Rechtsfolgen

Geplante Neuregelung

Laut Gesetzentwurf wird in § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB ein neuer Buchstabe c mit folgendem Wortlaut eingefügt:

„c) die Frist nach § 3 Absatz 2 Satz 1 bei Vorliegen eines wichtigen Grundes nicht oder nicht angemessen verlängert worden ist und die Begründung für die Annahme des Nichtvorliegens eines wichtigen Grundes nachvollziehbar ist,“

Votum

Die Neuregelung des § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 c) BauGB, nach der die unterlassene angemessene Fristverlängerung für die Öffentlichkeitsbeteiligung trotz Vorliegen eines wichtigen Grundes unbeachtlich sein kann, wird in der Zielrichtung begrüßt.

Als diskussionsbedürftig wird der Wortlaut angesehen, wonach für die Unbeachtlichkeit des Fehlers auf die Nachvollziehbarkeit der „Begründung“ für die Annahme des Nichtvorliegens eines wichtigen Grundes abgestellt wird. Anstelle dessen wird zum Teil angeregt, auf die Nach-

vollziehbarkeit des Verzichts auf eine längere Auslegungsfrist an sich abzustellen (Tübingen, Bamberg, Köln und Leipzig).

Die Planspielkommunen weisen auch darauf hin, dass der Begriff „verlängert“ von dem in § 3 Abs. 2 BauGB verwendeten Begriff einer „längeren Frist“ abweicht und empfehlen, auch in § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 c) BauGB den Wortlaut des § 3 Abs. 2 BauGB zu verwenden.

Begründung

Die geplante Heilungsvorschrift, die im Referentenentwurf noch nicht vorgesehen war, wird in der Zielrichtung positiv bewertet: Ohne sie würde ein Verstoß gegen die Pflicht zur Festsetzung einer angemessenen längeren Pflicht nach § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB in jedem Fall zu einer Unwirksamkeit des Bebauungsplans führen. Dieses soll nach der Neuregelung nun nicht mehr der Fall sein, wenn die Begründung, dass kein wichtiger Grund vorgelegen habe, nachvollziehbar war. Damit führt der Wortlaut der Heilungsvorschrift nach Ansicht aller Planspielkommunen allerdings zu der Frage, ob und gegebenenfalls in welcher Weise eine Dokumentation der Fristentscheidung erfolgen muss. Mehreren Planspielstädten zufolge muss aufgrund des Wortlauts zum Zeitpunkt der Entscheidung in irgendeiner Weise die Nachvollziehbarkeit der Begründung für die Entscheidung gewährleistet sein. Bleibt es bei der geplanten Heilungsvorschrift, wird deshalb empfohlen, auch wenn keinerlei Anhaltspunkte für das Vorliegen eines wichtigen Grundes ersichtlich sind, immer eine Begründung zur Entscheidung des Nichtvorliegens in der Planakte schriftlich niederzulegen (**Leipzig, Tübingen, Zingst, Köln**). Darin wird von der Mehrheit der Planspielkommunen ein vermeidbarer Begründungsaufwand gesehen.

Die Planspielgemeinde **Zingst** bezweifelt zudem, ob ein solcher Aktenvermerk ausreicht – dieses auch vor dem Hintergrund, dass nach ihrer Ansicht die „wichtigen Gründe“ vielfältig sein können. Sowohl dort als auch in der Planspielstadt **Leipzig** werde – wenn auch nicht abschließend – darüber nachgedacht, die Entscheidung über die Nichtverlängerung der Frist in Zukunft durch die Stadtpolitik beschließen zu lassen.

Die Planspielgemeinde **Sylt** ist dagegen der Ansicht, dass sich die Begriffe „nachvollziehbare Gründe“, die auch an anderer Stelle des § 214 BauGB niedergelegt seien (vgl. § 214 Abs. 2a Nr. 3 BauGB), im Rahmen der Fehlerlehre bewährt hätten. Sie sieht keine Probleme in der Anwendung. Bei den Sachverhalten, bei denen eine Kommune der Ansicht sei, dass ein wichtiger Grund zu bejahen sein könnte, sollte dieses und deren Entscheidung dazu in einem Vermerk niederlegt werden. Ist das Vorliegen eines wichtigen Grundes dagegen fernliegend, so müssten die Kommunen sich dazu auch keine Gedanken machen und es müsse auch nichts in den Akten vermerkt werden. Alles andere sei nicht praxisgerecht. Zumal die Erfahrung in der Planspielgemeinde **Sylt** zeige, dass Bebauungspläne vor allem aus inhaltlichen Gründen angegriffen würden und nur sehr selten aus formalen.

Mit Blick auf mögliche Gerichtsverfahren wird dieses von der Planspielstadt **Leipzig** kritisch gesehen. Auch mit der geplanten Heilungsvorschrift könne gegen einen Bebauungsplan mit der Begründung geklagt werden, dass die Stadt verkannt habe, dass ein wichtiger Grund im Sinne einer komplexen Planung vorgelegen habe. Die fehlerhafte Einschätzung einer Planung hinsichtlich ihrer Komplexität könne zumindest dann, wenn sie nicht nachvollziehbar sei, zur Nichtigkeit eines Bebauungsplans führen. Diese Gefahr bestehe insbesondere vor dem Hintergrund der Unbestimmtheit der verwendeten Rechtsbegriffe in § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB. Bei einem Angriff des Plans werde es darum gehen, ob sich die Kommune vor der Öffentlichkeitsbeteiligung Gedanken dazu gemacht habe, ob ein wichtiger Grund vorliegen könnte oder nicht. Dieses lasse sich insbesondere aufgrund der Aktenlage rekonstruieren. Eine Behauptung, es habe keine Gründe für die Annahme des Nichtvorliegens eines wichtigen Grundes gegeben, könnte bei fehlender Aktenlage ausreichen, um die Voraussetzungen der Heilungsvorschrift abzulehnen

und damit die Unwirksamkeit des Bebauungsplans zu bejahen – so auch die Planspielstadt **Köln**.

Die Planspielstädte **Tübingen, Bamberg, Köln** und **Leipzig** regen deshalb an, die Worte „die Begründung für“ insgesamt wegzulassen oder alternativ durch das Wort „Entscheidung“ zu ersetzen, da die befürchtete Pflicht zur Dokumentation im Wesentlichen auf diesen Begriff zurückzuführen sei. „Begründung“ suggeriere, dass man die „Annahme“ schriftlich dokumentiere. Nicht die Begründung müsse nachvollziehbar sein, sondern die Entscheidung. In diesem Sinne sei der geplante Wortlaut des § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 2c BauGB auszulegen, wenn er beibehalten würde. Es müsse im Blick behalten werden, dass es sich bei der Pflicht zur Festlegung einer längeren Frist um einen Sonderfall handeln werde. Dieser Sonderfall könne aufgrund des Wortlauts der Heilungsvorschrift Mehrarbeit für alle anderen Fälle verursachen. Das müsse ausgeschlossen werden.

Die Planspielkommunen weisen auch darauf hin, dass der Begriff „verlängert“ von dem in § 3 Abs. 2 BauGB verwendeten Begriff einer „längeren Frist“ abweicht. Für die Mehrheit der Planspielkommunen stelle sich die Frage, ob dieses eine bewusste Entscheidung sei: eine solche Verlängerung könne nicht nur vor (Festlegung einer „längeren Frist“ gemäß § 3 Abs. 2 BauGB), sondern auch während der Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden. Dies wäre ein für alle Planspielkommunen neues Verfahren, das – anders als bei der Behördenbeteiligung – als wenig praxistauglich eingeschätzt werde. Die Planspielkommunen empfehlen deshalb, auch in § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 c) BauGB den Wortlaut des § 3 Abs. 2 BauGB zu verwenden.

3. Nutzung des Internets im Bauleitplanfahren – § 4a Abs. 4, § 6 Abs. 5, § 6a (neu), § 10 Abs. 3 und 4, § 10a (neu) und § 13 Abs. 3 BauGB

3.1 § 4a Abs. 4 BauGB – Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung

Geplante Neuregelung

Nach dem Gesetzentwurf ist folgende Neufassung von § 4a Abs. 4 BauGB beabsichtigt:

~~„(4) Bei der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung können ergänzend elektronische Informationstechnologien genutzt werden. Soweit die Gemeinde den Entwurf des Bauleitplans und die Begründung in das Internet einstellt, können die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange durch Mitteilung von Ort und Dauer der öffentlichen Auslegung nach § 3 Abs. 2 und der Internetadresse eingeholt werden; die Mitteilung kann im Wege der elektronischen Kommunikation erfolgen, soweit der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet hat. Die Gemeinde hat bei Anwendung von Satz 2 Halbsatz 1 der Behörde oder dem sonstigen Träger öffentlicher Belange auf dessen Verlangen einen Entwurf des Bauleitplans und der Begründung zu übermitteln; § 4 Abs. 2 Satz 2 bleibt unberührt. Der Inhalt der ortsüblichen Bekanntmachung nach § 3 Absatz 2 Satz 2 und die nach § 3 Absatz 2 Satz 1 auszulegenden Unterlagen sind zusätzlich in das Internet einzustellen und über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich zu machen. Die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange können durch Mitteilung von Ort und Dauer der öffentlichen Auslegung nach § 3 Absatz 2 und der Internetadresse, unter der der Inhalt der Bekanntmachung und die Unterlagen nach Satz 1 im Internet eingesehen werden können, eingeholt werden; die Mitteilung kann elektronisch übermittelt werden. In den Fällen des Satzes 2 hat die Gemeinde der Behörde oder einem sonstigen Träger öffentlicher Belange auf Verlangen den Entwurf des Bauleitplans und der Begründung in Papierform zu übermitteln; § 4 Absatz 2 Satz 2 bleibt unberührt.“~~

Votum

Die geplanten Regelungen des § 4a Abs. 4 BauGB zur Nutzung des Internets sind verständlich, eindeutig und praktikabel. Die Regelung wird im Hinblick auf die Behördenbeteiligung begrüßt.

In bestimmten Fällen des Einstellens in das Internet wird ein leicht erhöhter Arbeitsaufwand gesehen, unter anderem auch im Zusammenhang mit der Einhaltung des Urheber- und Datenschutzrechts.

Zur praktischen Umsetzbarkeit der Zugänglichmachung über ein zentrales Landesinternetportal können die Planspielkommunen keine abschließende Aussage treffen, da dieses nicht in ihrem Aufgabenbereich liegt.

Begründung

Bisherige Praxis

In allen Planspielkommunen werden bereits heute – in unterschiedlichem Umfang – Informationen zur Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in der Bauleitplanung in das Internet, konkret auf die städtische Homepage, eingestellt. Bei den städtischen Homepages handele es sich um einen einfach zugänglichen Zugangspunkt im Sinne von Art. 6 Abs. 5 Satz 2 UVP-ÄndRL. Die Voraussetzungen für die Umsetzung des Gesetzentwurfs lägen damit vor.

Die Nutzung der elektronischen Medien sei als ein Prozess zu mehr Transparenz des Verwaltungshandelns zu verstehen, in dem alle Unterlagen auch im Internet zugänglich gemacht werden sollten (**Leipzig**). Dem entsprächen die geplanten Neuregelungen grundsätzlich. Die Planspielgemeinde **Zingst** bewertet die in der Gesetzesbegründung angesprochene Berücksichtigung der INSPIRE-Richtlinie (Seite 41 des Regierungsentwurfs) als positiv. Sie sei derzeit dabei, ein den INSPIRE-Anforderungen gerechtes System einzuführen, welches auch den geplanten Regelungen des neuen BauGB entsprechen solle.

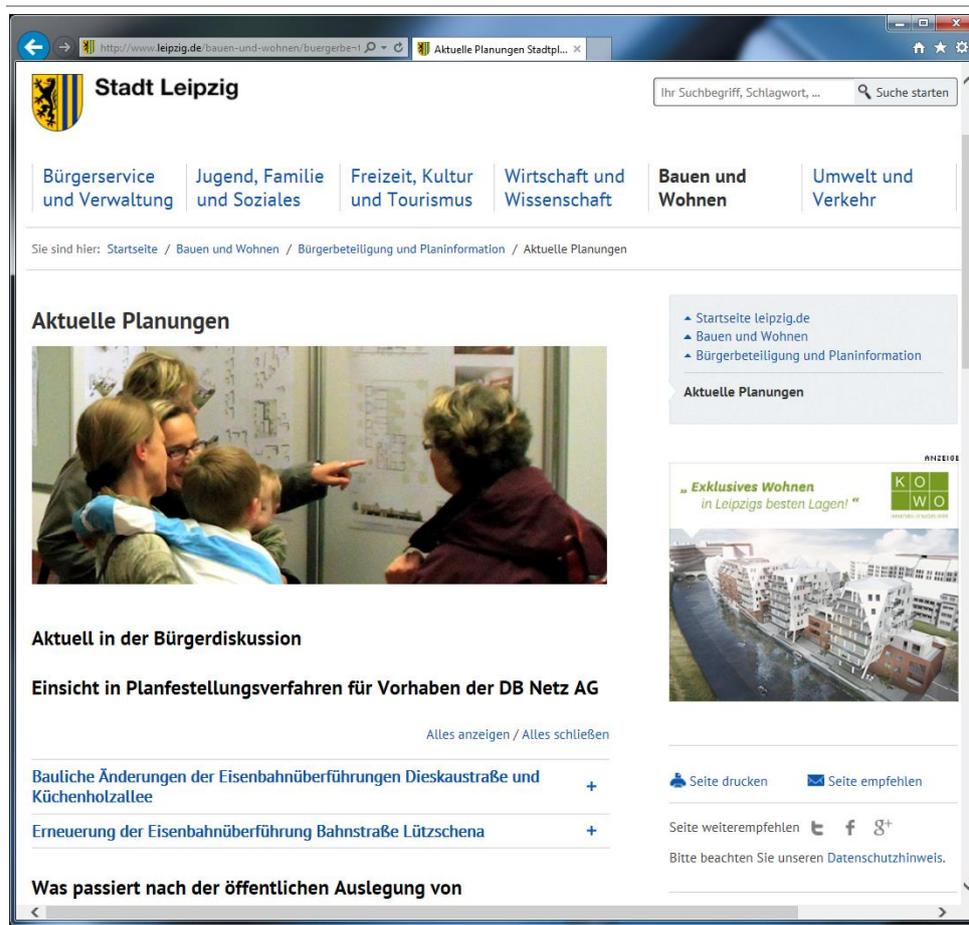
Im Einzelnen ergibt sich folgendes Bild: In der Planspielstadt **Köln** erfolgt die Veröffentlichung im Internet je nach Verfahrensstand mit folgenden Informationen zur Planung (Beispiel: Flächennutzungsplan, Änderung):

- **Aufstellung:** Informationen zur Planänderung, Bekanntmachung (nur Text), Link zur Beschlussvorlage und Erläuterung (Ratsinformationssystem); keine direkte Verlinkung zum Amtsblatt
- **Frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit:** Informationen zur Planänderung, Bekanntmachung (nur Text), Link zur Beschlussvorlage und Erläuterung (Ratsinformationssystem) sofern ein Beschluss vorhanden ist; bei Änderungen ohne Beschluss keine Verlinkung zum Ratsinformationssystem; keine direkte Verlinkung zum Amtsblatt
- **Öffentliche Auslegung:** Informationen zur Planänderung, Bekanntmachung (nur Text), Link zur Beschlussvorlage und Erläuterung (Ratsinformationssystem) sofern ein Beschluss vorhanden ist; bei Änderungen ohne Beschluss keine Verlinkung zum Ratsinformationssystem; keine direkte Verlinkung zum Amtsblatt; Möglichkeit der Abgabe der Stellungnahmen über ein Online-Formular
- **Inkrafttreten:** Informationen zur Planänderung, Bekanntmachung (nur Text), Link zur Beschlussvorlage und Erläuterung (Ratsinformationssystem); keine direkte Verlinkung zum Amtsblatt

In der Planspielstadt **Leipzig** wird zur Beteiligung der Öffentlichkeit im Internet die Seite „Aktuelle Planungen“ angeboten (Link: <http://www.leipzig.de/bauen-und-wohnen/buergerbeteiligung-und-planinformation/aktuelle-planungen/>; siehe Abbildung Screenshot). Dort sind die wesentlichen

Auslegungsunterlagen für die Dauer der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. öffentlichen Auslegung einsehbar und es besteht die Möglichkeit, Stellungnahmen online abzugeben. Auch der wesentliche Inhalt der Bekanntmachung wird dabei wiedergegeben (Ort, Zeit, Plangebiet usw.). Ebenfalls können Stellungnahmen per E-Mail abgegeben werden. Über Satzungen kann sich die Öffentlichkeit im elektronischen Ratsinformationssystem der Planspielstadt **Leipzig** (Link: <https://www.leipzig.de/eris>) informieren. Alle Beschlüsse der Ratsversammlung der Planspielstadt **Leipzig** ab Ende 2004 können dort eingesehen werden. Das beinhaltet auch die Bebauungspläne mit Satzungsbeschluss und zusammenfassender Erklärung. Zudem werden das Leipziger Amtsblatt inklusive der Bekanntmachungen im Internet veröffentlicht (Link: <https://www.leipzig.de/amtsblatt>). Im Web-GIS der Planspielstadt ist für Externe nur der Flächennutzungsplan einsehbar. Die Bebauungspläne sind im Web-GIS nur für Verwaltungsmitarbeiter zugänglich.

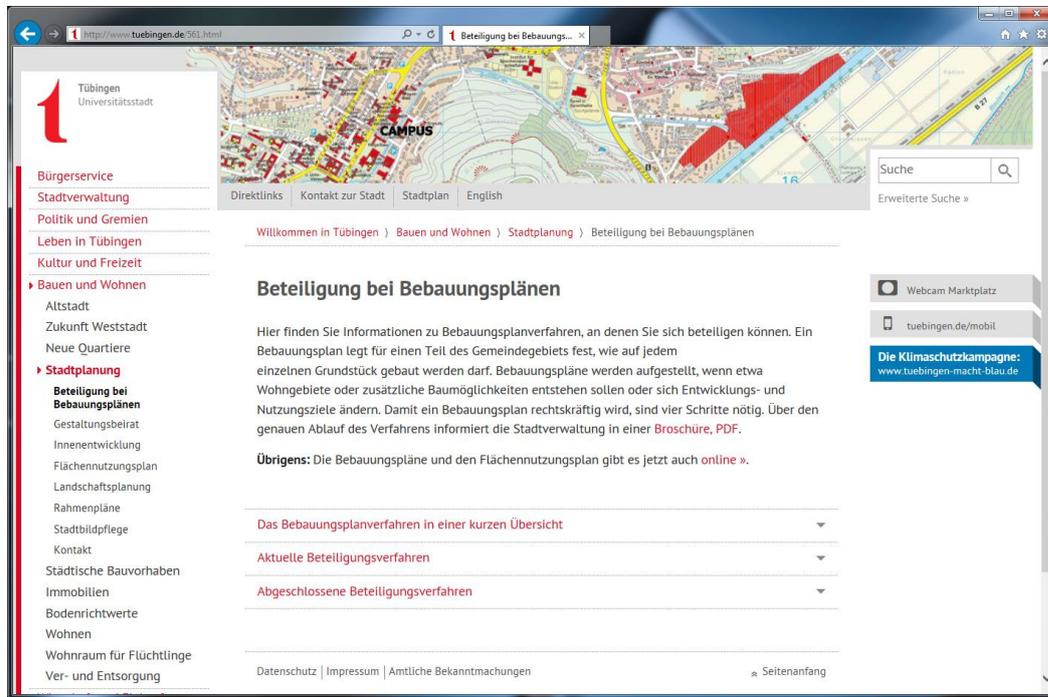
Abbildung: Portalseite „Aktuelle Planungen“ der Stadt Leipzig (Screenshot)



Auch in den Planspielstädten **Bamberg** und **Tübingen** erfolgt die Öffentlichkeitsbeteiligung (frühzeitige Beteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB als auch förmliche Beteiligung nach § 3 Abs. 2 BauGB) auch über die kommunale Website. Auf dieser Seite können die nach § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB auszulegenden Planunterlagen eingesehen und online Stellungnahmen abgegeben werden. In der Planspielstadt **Tübingen** werden die alten Unterlagen zugunsten aktuellerer Unterlagen aus dem Internet herausgenommen. Das heißt, sobald die Auslegungsunterlagen eingestellt werden, werden die Unterlagen der frühzeitigen Beteiligung gelöscht. Nach dem Satzungsbeschluss werden die Satzungsbeschlussvorlage und die Bekanntmachung zur Rechts-

kraft in das Internet eingestellt. Die letzten Unterlagen stehen ebenfalls zur Verfügung. Die rechtskräftigen Bebauungspläne werden derzeit auf der Homepage zum Abruf eingestellt (vgl. Link: <http://www.tuebingen.de/561.html>; siehe Abbildung Screenshot).

Abbildung: Portalseite „Beteiligung bei Bebauungsplänen“ der Stadt Tübingen (Screenshot)



Die Planspielgemeinde **Sylt** verwendet für die Öffentlichkeitsbeteiligung seit rund einem Jahr ein eigenes Web-GIS.

Auch im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung stellt die Planspielgemeinde **Zingst** die mit den entsprechenden Verfahrensmerkmalen versehenen Bebauungsplanunterlagen einschließlich der umweltbezogenen Stellungnahmen und Gutachten – mit Ausnahme der DIN-Normen – auf der Gemeinde-Homepage für den Auslegungszeitraum zur Verfügung.

Einstellen in das Internet nach der Neuregelung

Mit der Formulierung des Gesetzentwurfs „die nach § 3 Abs. 2 S. 1 auszulegenden Unterlagen“ seien nach Auffassung der Planspielkommunen genau die in § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB genannten gemeint: Entwürfe der Bauleitpläne, Begründung und die nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen. Die Neuregelung entspreche in weiten Teilen bereits der derzeitigen Praxis der Planspielkommunen, dennoch ergebe sich aus ihr nach allgemeiner Einschätzung die Notwendigkeit, weitere Unterlagen als bisher im Internet zur Verfügung zu stellen – je nach Ausgangslage in jeweils unterschiedlichem Umfang. Damit gehe ein leicht erhöhter Arbeitsaufwand einher – so konstatieren die meisten Planspielkommunen.

Den größeren Arbeitsaufwand erläutert die Planspielstadt **Leipzig** an folgendem Beispiel:

Im Bebauungsplan Nr. 236 "Radefelder Allee Südost" ist es nach Inkrafttreten der Regelung erforderlich, dass Gutachten zu den umweltbezogenen Informationen mit insgesamt 24 PDF-Dateien erzeugt, für das Internet bearbeitet und eingestellt werden müssen sowie noch weitere zehn Stellungnahmen.

In der Ausführlichkeit, wie die Neuregelung das „Einstellen in das Internet“ fordert, wird es in der Planspielstadt **Leipzig** bisher noch nicht praktiziert. Die in das Internet eingestellten Unterlagen sind i.d.R. nicht identisch mit den Auslegungsunterlagen im Rathaus, so wie es der neue § 4a Abs. 4 S. 1 BauGB fordert. Meist fehlen umweltbezogene Informationen.

Der Arbeitsaufwand sei aber – so die Mehrheit der Planspielkommunen – insoweit beschränkt, als sich die Verpflichtungen zur Interneteinstellung allein auf die auszulegenden Unterlagen bezögen. § 4a Abs. 4 BauGB verweise auf § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB, wonach es nur um die „nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen“ gehe und nicht um alle. Unwesentliche oder noch nicht vorliegende Stellungnahmen müssten nicht in das Internet eingestellt werden. Zudem gebe es Unterlagen, die nicht digitalisiert aufgearbeitet werden könnten und die sich deshalb nicht zur Interneteinstellung eignen würden. Zu denken sei dabei insbesondere an Modelle von städtebaulichen Entwürfen. Da es sich dabei aber nicht um umweltbezogene Stellungnahmen handele, greife die Verpflichtung zur Einstellung ins Internet aber bereits aus diesem Grund nicht. Einen Umweltbezug weisen auch z.B. DIN-Vorschriften nicht auf. In diesem Zusammenhang machte die Planspielstadt **Köln** aber deutlich, dass DIN-Vorschriften bereits heute grundsätzlich nicht öffentlich ausgelegt würden und demzufolge auch nicht in das Internet eingestellt würden. Dem wiederum stünden Urheberrechte des Beuth-Verlages entgegen.

Trotz der Regelung des § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB seien auch nach Einschätzung einiger Planspielkommunen Rechtsunsicherheiten mit der Folge eines erhöhten Arbeitsaufwands nicht ausgeschlossen (**Tübingen** und **Bamberg**). Insbesondere werden datenschutzrechtliche und urheberschutzrechtliche Anforderungen angesprochen, die zwar schon jetzt zu beachten seien und auch beachtet würden (so insbesondere **Leipzig**), die aber durch das Einstellen in das Internet eine andere Dimension bekommen würden als bei der nur öffentlichen Auslegung. So sei der Planspielstadt **Leipzig** zufolge z.B. nicht ausgeschlossen, dass es in Zukunft mehr Verfahren geben werde, in denen Urheberrechtsverletzungen behauptet und gegebenenfalls auch nachgewiesen würden. Vor dem Einstellen in das Internet werde es notwendig werden, die Gutachten und Stellungnahmen in Hinblick auf die Einhaltung des Urheberrechts (DIN-Verweise, Bilder und Karten) und des Datenschutzes sehr genau zu prüfen und gegebenenfalls zu schwärzen. Der Arbeitsaufwand hierfür betrage circa zwei bis drei Tage.

Unter „in das Internet einstellen“ (ebenso wie unter „zugänglich machen“) könne – so die Planspielstadt **Tübingen** – zudem ausschließlich die Lesemöglichkeit für Interessierte verstanden werden, bei einer umfassenden Interpretation aber auch die Druck- und Speichermöglichkeit. Auf diese Frage gebe aber die Gesetzesbegründung eine Antwort; dort heiße es: „Der Verpflichtung [...] ist genügt, wenn die [...] Unterlagen, etwa über das Internetportal der Gemeinde, für die Öffentlichkeit auffindbar und abrufbar sind.“ (Seite 39 des Regierungsentwurfs). Diese Aussage gehöre – um Auslegungsfragen zu vermeiden – nach Ansicht der Planspielstadt **Köln** in den Gesetzestext und nicht in die Begründung.

Es wurde die Frage aufgeworfen, ab wann die Unterlagen im Internet bereitzustellen seien. In der Planspielstadt **Tübingen** würden die Unterlagen auf der städtischen Homepage bisher ab dem Tag der Auslegung zur Verfügung gestellt. Daraus, dass der Regierungsentwurf keine Aussagen zu dem Zeitpunkt und der Dauer des Einstellens und der Zugänglichmachung über ein zentrales Landesinternetportal enthalte, werde von den Planspielkommunen geschlossen, dass die zeitlichen Vorgaben des § 3 Abs. 2 BauGB analog gelten. Ein zeitgleiches oder zumindest ein gleich langes Einstellen in das Internet zu verlangen, könne auch aus der Funktion der Internetveröffentlichungen abgeleitet werden. Im Hinblick auf die Dauer der Interneteinstellung könne – ebenso wie bei der öffentlichen Auslegung – von einer Befristung bis zum nächsten Verfahrensschritt ausgegangen werden. Es sei davon auszugehen, dass die Gerichte dieses genauso sehen werden. Nach Ansicht der Planspielkommunen **Zingst** und **Tübingen** werde

sich eine technische Möglichkeit zum Nachweis des Zeitpunktes des Einstellens in das Internet finden. Es werde auch für notwendig gehalten, diesen in der Planakte – in welcher Weise auch immer – zu dokumentieren.

Die Planspielstadt **Köln** hält es allerdings für problematisch sicherzustellen, dass das Einstellen in das Internet zeitgleich mit der öffentlichen Auslegung erfolge. Angesichts der bestehenden technischen Unwägbarkeiten müsse nach deren Erfahrungen damit gerechnet werden, dass das Einstellen in das Internet nicht zu dem ursprünglich beabsichtigten Zeitpunkt erfolge. Deshalb regt die Planspielstadt **Köln** an, im Rahmen der Novelle die Planerhaltungsregelungen entsprechend zu ergänzen und darin zu regeln, dass verspätete oder zu kurze Interneteinstellungen als unbeachtliche Fehler gelten (siehe hierzu unten Kapitel III, 3.2).

Den Gesetzeswortlaut „Inhalt der ortsüblichen Bekanntmachung“ versteht die Mehrheit der Planspielkommunen so, dass die ortsübliche Bekanntmachung im Wortlaut unverändert in das Internet einzustellen sei.

Die Planspielgemeinde **Sylt** spricht sich für die Beibehaltung der Eigenverantwortlichkeit für das eigene kommunale Internetportal aus.

Behördenbeteiligung

Der Entwurf des § 4a Abs. 4 BauGB wird im Hinblick auf die Behördenbeteiligung begrüßt.

In der Planspielstadt **Köln** werden seit Juni 2016 bei der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (TöB) den Behörden alle Unterlagen digital in einem eigenen Portal zur Verfügung gestellt. Es gibt auch ein separates E-Mail-Postfach.

In der Planspielstadt **Leipzig** wird das Internet hingegen bisher noch nicht zur Behördenbeteiligung genutzt. Der TöB erhält lediglich eine E-Mail-Adresse, an die er seine Stellungnahme digital versenden kann. Das dient insbesondere der leichteren Weiterverarbeitung der Stellungnahme in der Abwägung. Allerdings gibt es ein Beteiligungsportal des Landes; diesbezüglich befindet sich die Planspielstadt **Leipzig** in Vorbereitung, dieses in Zukunft für die TöB-Beteiligung zu nutzen.

In der Behördenbeteiligung in den Planspielkommunen **Zingst** und **Bamberg** beschränkt sich die Nutzung elektronischer Kommunikationstechnologien einzig darauf, dass einige Stellungnahmen nur noch per E-Mail eingehen. Ansonsten werden die Planungsunterlagen in Papierform verschickt. Gründe dafür sind die zu verschickenden großen Datenmengen und die Gewährleistung der Planlesbarkeit gegenüber den Trägern öffentlicher Belange (insbesondere bei DIN A1 oder A0 Planzeichnungen).

Die Planspielstadt **Tübingen** verschickt die Planunterlagen in der Regel digital. Im Falle zu großer Datenmengen kann es vorkommen, dass auf die städtische Website verwiesen wird. Die Stellungnahmen gehen sowohl per Post wie per E-Mail ein.

Die Behördenbeteiligung der Planspielgemeinde **Sylt** verläuft per E-Mail und in Papierform.

Die Planspielkommunen gehen davon aus, dass es Aufgabe des TöB ist, sicherzustellen, dass der technisch geeignete Zugang (die E-Mail-Adresse), den mittlerweile jeder TöB hat, regelmäßig auf eingehende E-Mails geprüft und die Mitteilung an die richtige Stelle weitergeleitet werde. Diese ergebe sich aus einer entsprechenden Anwendung der Regeln zum realen Posteingang. Es wird angeregt, im Muster-Einführungserlass deutlich zu machen, dass bei Zweifeln an der Erreichbarkeit der E-Mail-Adresse, ggf. der postalische Versand gewählt werden kann.

Zentrales Internetportal

Derzeit stellt keine der Planspielstädte Unterlagen in ein zentrales Internetportal des Landes ein. Teilweise existieren zwar Landesportale. Diese dürften dem Gesetzesentwurf aber derzeit noch nicht entsprechen, was jedoch nach einigen Anpassungen möglich gemacht werden könnte.

So existiert z.B. in Sachsen das „Landesportal Bürgerbeteiligung Sachsen“ (Link: <https://www.buergerbeteiligung.sachsen.de/>), welches das zentrale Landesportal im Sinne der geplanten Neuregelung werden könnte. Von der Planspielstadt **Leipzig** wurde es aber bisher noch nicht genutzt, allein Testverfahren wurden durchgeführt. Für die Öffentlichkeitsbeteiligung könnte das Landesportal insofern genutzt werden, als die Inhalte der Bekanntmachung in das Landesportal eingestellt und dann auf die kommunale Homepage der Planspielstadt **Leipzig** verlinkt würden.

Auch im Freistaat Bayern besteht ein zentrales Internetportal (Link: <https://www.geoportal-bayern.de/bauleitplanungauskunft>; siehe Abbildung Screenshot), mit dem die Planspielstadt **Bamberg** jedoch noch keine Erfahrungen gemacht habe. Das Portal enthält allerdings nur rechtsverbindliche Bauleitpläne und keine aktuellen Verfahren. Auch ist der Datenbestand noch im Aufbau.

Abbildung: Geoportal des Freistaats Bayern – Auskunftstool rechtsverbindliche Bauleitpläne (Screenshot)

The screenshot displays the 'Bauleitpläne Bayern' web application. At the top, there is a navigation bar with links for 'Startseite', 'GDI Bayern', 'Kontakt', 'Hilfe', and 'Nutzungsbedingungen'. The main header features the title 'Bauleitpläne Bayern' and the logo for 'Geodateninfrastruktur Bayern'. Below the header, there is a search section titled 'Direkt zur Adresse ...' with input fields for 'Ort/PLZ', 'Straße', and 'Hausnummer'. A satellite map of a residential area is visible on the left. The main content area is divided into several sections: 'Über diese Anwendung' with a sub-section 'Auskunftstool Bauleitplanung' and a 'Hinweis' box; 'WMS Bauleitpläne' with a small map and a note for professionals; 'Weiterführende Links' with a list of links; and 'Übersicht über die teilnehmenden Kommunen' with a map of Bavaria showing participating municipalities and a legend. The legend includes categories like 'Bauleitpläne online', 'Datenbestand im Aufbau', 'Teilnahme in Auswahl gestellt', 'Teilnahme zurückgestellt', 'Dienstbereichs Online', and 'Landkreisgrenze'. A 'Stand: 28.08.2016' date is also present.

In Nordrhein-Westfalen befindet sich ein zentrales Internetportal des Landes unter der Überschrift „Kommunale Geodaten in NRW“ im Aufbau. Es werde beispielsweise von der Stadt Bonn schon genutzt, von der Planspielstadt **Köln** aber noch nicht. Werden Informationen zum Flächennutzungsplan und zu Bebauungsplänen der Stadt Bonn gesucht, wird man über einen Link

auf die entsprechende Seite der Stadt Bonn geleitet, auf der Planentwurf, Begründung, die wesentlichen umweltbezogenen Stellungnahmen und Gutachten eingesehen werden können.

Laut Planspielgemeinde **Sylt** sei seit 2012 versucht worden, ein Landesinternetportal „Bauleitplanungs-Online-Beteiligung Schleswig-Holstein“ (BOB-SH) zu installieren. Dieses sei weder funktionstüchtig, anwenderfreundlich noch verpflichtend für die Kommunen gewesen, weshalb die Gemeinde Sylt zurzeit nicht an dem Projekt teilnimmt. Da das Projekt aktuell unter geänderten Rahmenbedingungen wiederbelebt wird, strebt die Gemeinde Sylt jedoch eine erneute Teilnahme an.

Ein baden-württembergisches Landesinternetportal für Bebauungsplanverfahren ist der Planspielstadt **Tübingen** nicht bekannt.

Ein zentrales Landesportal gibt es in Mecklenburg-Vorpommern nach dem Kenntnisstand der Planspielgemeinde **Zingst** zwar (Link: <http://bplan.geodaten-mv.de/>; siehe Abbildung Screenshot), die Erfahrungen damit seien allerdings äußerst gering, da die Gemeinde an einem anderen Pilotportal mitgewirkt habe. Ursache dafür sei gewesen, dass der Zweckverband für elektronische Verwaltung inklusive bestimmter Landesbehörden mehrere Projekte mit ähnlicher Zielstellung ins Leben gerufen hätten. In diesem Landesportal sind nur rechtsverbindliche Bauleitpläne erfasst.

Abbildung: Bebauungsplan-Portal des Landes Mecklenburg-Vorpommern – Suchfunktion rechtsverbindliche Bauleitpläne (Screenshot)

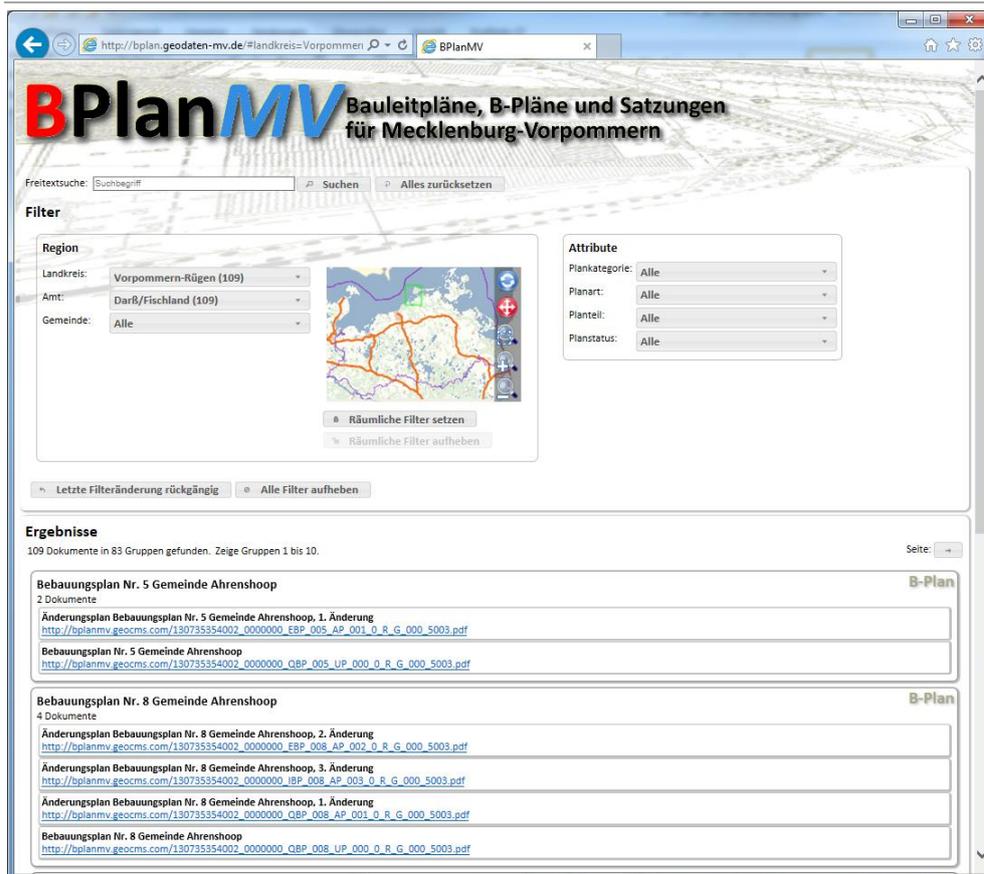
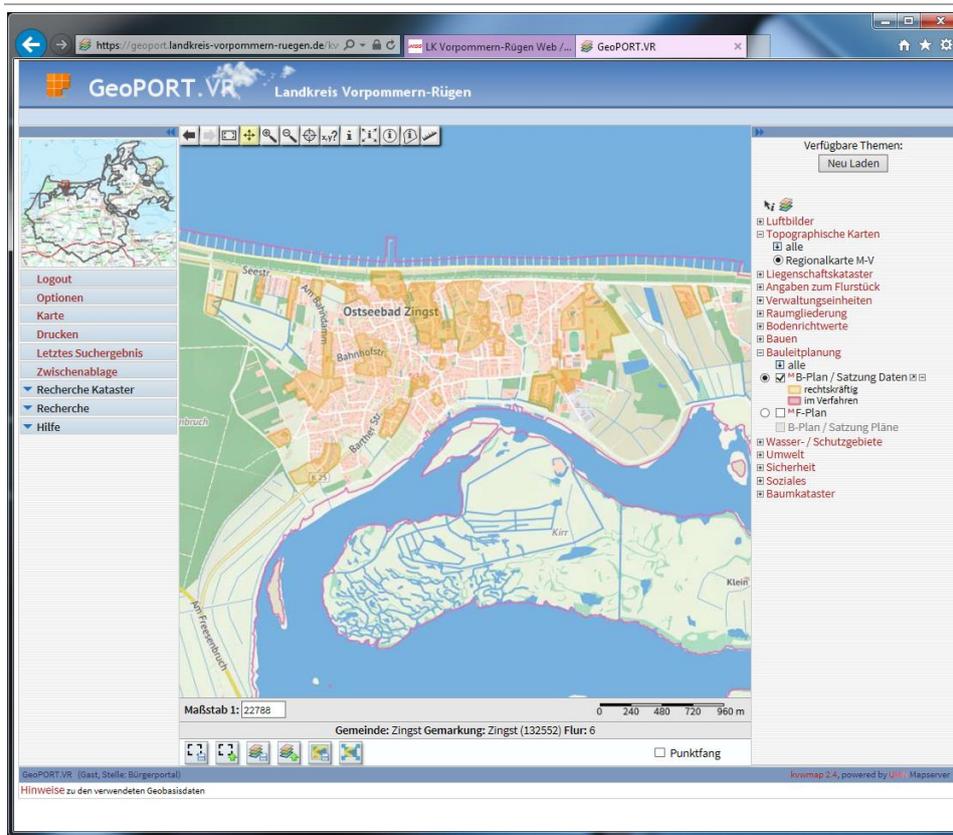


Abbildung: BürgerPortal des Landkreises Vorpommern-Rügen (hier mit Übersicht der rechtskräftigen Bebauungspläne in der Planspielgemeinde Zingst; Screenshot)



Der Neuregelung genüge das Landesportal Mecklenburg-Vorpommerns nach Auffassung der Planspielgemeinde **Zingst** nicht. Deshalb wird angeregt – sofern nicht bereits geschehen –, die Länder auch vor Inkrafttreten des UVP-Modernisierungsgesetzes im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung über die geplanten Neuregelungen zum zentralen Landesportal zu informieren und gegebenenfalls Übergangsfristen für die Einrichtung der Landesportale vorzusehen. Über das Landesportal Bayern könne derzeit keine abschließende Aussage zur Umsetzbarkeit in der Praxis gemacht werden. Es müssten bei der Vielzahl von Kommunen vor allem ausreichende Personalkapazitäten beim Landesportal vorhanden sein. Zudem müssten Zugriffsrechte, Einstellrechte, Datenbeschränkungen und vieles mehr geregelt werden (Planungsdaten benötigen mehrere MB Speicherkapazität).

Die Planspielkommunen sind der Auffassung, dass mit der Zugänglichmachung über ein zentrales Landesinternetportal die Verlinkung des Landesportals auf die gemeindlichen Informationssysteme gemeint sei. Das ergebe sich auch aus der geplanten Gesetzesbegründung zu § 214 BauGB, in der es heiße: „Wenn eine Internetveröffentlichung (etwa über das Internetportal der Gemeinde) erfolgt ist, der Zugang über ein zentrales Portal des Landes aber nicht besteht (z.B. wegen technischer Probleme bei der Verlinkung), soll dies hingegen für die Wirksamkeit des Bauleitplans unbeachtlich sein, zumal die Funktionsfähigkeit der zentralen Internetportale der Länder außerhalb des Einwirkungsbereichs der Gemeinden liegt.“ (Seiten 48 und 49 des Regierungsentwurfs). Darin werde ausdrücklich angesprochen, dass ein Link der Zugänglichmachung im Sinne des Gesetzes entspreche. Dieses korrespondiere zudem mit der INSPIRE-Richtlinie, die eine doppelte Datenhaltung vermeiden wolle. Eine doppelte Datenhaltung sei auch deshalb nicht praxisgerecht, weil dann die Gemeinden in jedem Fall der Verwendung ihrer Daten auf anderen Systemen diese ausdrücklich genehmigen müssten. Dementsprechend wünsche sich

die Planspielkommune **Zingst**, eine deutliche Klarstellung im Einführungserlass oder sogar eine Aufnahme in den Gesetzestext. Die Erfahrung mit zentralen Portalen habe gezeigt, dass die Pflege der Daten zur Bauleitplanung zwingend in den Händen der Gemeinde bleiben müsse. Nur so seien eine schnelle Reaktionsfähigkeit bei Datenänderungen, Aktualität, Vereinfachung der Verwaltung und die Beachtung des Urheberrechts möglich.

Die Planspielkommunen sind mehrheitlich der Auffassung, dass entsprechend der Überleitungsvorschrift nur Pläne, die nach der geplanten Gesetzesänderung in Kraft getreten sind, über das zu schaffende Landesportal zugänglich sein müssen. Allerdings dürften – so die Planspielgemeinde **Zingst** – nicht die unabhängig davon geltenden Verpflichtungen der INSPIRE-Richtlinie außer Acht gelassen werden.

3.2 § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 d) BauGB – Unbeachtlichkeit

Geplante Neuregelung

§ 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB soll wie folgt gefasst werden:

„2. die Vorschriften über die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung nach § 3 Absatz 2, § 4 Absatz 2, § 4a Absatz 3, **Absatz 4 Satz 1** und Absatz 5 Satz 2, **nach** § 13 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 und 3, auch in Verbindung mit § 13a Absatz 2 Nummer 1 **und § 13b**, **nach** § 22 Absatz 9 Satz 2, § 34 Absatz 6 Satz 1 sowie § 35 Absatz 6 Satz 5 verletzt worden sind; dabei ist unbeachtlich, wenn

[Die weiteren Änderungen an § 214 werden an anderer Stelle aufgerufen.]

d) bei Anwendung des § 4a Absatz 4 Satz 1 der Inhalt der Bekanntmachung und die ausliegenden Unterlagen zwar in das Internet eingestellt, aber nicht über das zentrale Internetportal des Landes zugänglich sind,“

Votum

Die Regelung des § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 d) BauGB, wonach die unterlassene Zugänglichmachung über ein zentrales Internetportal des Landes nach § 4a Abs. 4 S. 1 BauGB unbeachtlich ist, wird als verständlich und eindeutig bewertet.

Eine Planspielstadt (Köln) regt mit Blick auf technische und organisatorische Unwägbarkeiten eine Ergänzung der vorgesehenen Regelung auch auf solche Fehler bei der Einstellung in das Internet an, die in der Sphäre der planaufstellenden Gemeinde liegen und zu einer nicht erheblich verspäteten oder zu kurzen Einstellung in das Internet führen.

Demgegenüber gehen die anderen Planspielstädte davon aus, dass die bestehenden und bewährten Maßstäbe, die bei Zugangseinschränkungen oder -hindernissen im Rahmen der Öffentlichkeits- und Trägerbeteiligung gelten, in Bezug auf das nach § 4a Abs. 4 S. 1 BauGB erforderliche Einstellen in das Internet analog anzuwenden sind und deshalb eine solche Erweiterung der Planerhaltungsvorschrift nicht erforderlich ist. Diesbezüglich sollten im Einführungserlass Hinweise erfolgen.

Begründung

Die Planspielkommunen halten die Regelung, der zufolge es für die Wirksamkeit eines Bauleitplans unbeachtlich ist, wenn die Zugänglichmachung über ein zentrales Internetportal des Landes nach § 4a Abs. 4 S. 1 BauGB unterbleibt, für notwendig und sachgerecht, da solche Fehler

außerhalb ihres Einflussbereichs liegen und die Öffentlichkeit sich auf der Internetseite der Gemeinde unmittelbar informieren kann. Die Regelung wird auch als verständlich und eindeutig bewertet.

Daneben kann es noch weitere außerhalb der Sphäre der Kommune liegende Fehler geben, die das Einstellen in das Internet nach § 4a Abs. 4 S. 1 BauGB betreffen könnten, wie etwa die Nichtabrufbarkeit von Plänen durch Bürger aufgrund fehlender oder veralteter Software auf deren Computer. Diese Fehler müssten aber schon deshalb nicht gesondert von § 214 erfasst werden, weil § 4a Abs. 4 S. 1 BauGB lediglich das Einstellen in das Internet fordere und nicht auch eine bestimmte Qualität der Abrufbarkeit. Dazu erläutern die Planspielkommunen **Tübingen** und **Zingst** die Beweislastverteilung des geplanten § 4a Abs. 4 S. 1 BauGB: die Kommune müsse danach nur nachweisen, dass die Unterlagen in einer Weise im Internet hochgeladen wurden, dass sie dort grundsätzlich durch die Bürger und die Träger öffentlicher Belange (TöB) abrufbar seien. Die Kommune muss dagegen nicht die Abrufbarkeit der Unterlagen durch jeden einzelnen Bürger oder TöB nachweisen, wenn dieser eine individuelle Nichtabrufbarkeit behauptet. Die Gemeinde müsse nur die Funktionsfähigkeit des Systems nachweisen, welches in ihrer Sphäre liege und dieses auch nur zu den üblichen Tages- und Abendzeiten. Hier sollten die bestehenden Lösungswege, die bei Zugangseinschränkungen oder -hindernissen im Rahmen der Öffentlichkeits- und Trägerbeteiligung entwickelt wurden, eine analoge Anwendung erfahren.

Die Planspielkommunen haben darüber hinaus diskutiert, ob auch solche Fehler bei der Einstellung in das Internet einer Planerhaltungsvorschrift bedürfen, welche zwar in der Sphäre der planaufstellenden Gemeinde liegen, die aber von ihr kaum beherrschbar sind, etwa weil sie auf technischen und/oder organisatorischen Unwägbarkeiten beruhen. Die Planspielstädte fragen sich in diesem Zusammenhang, ob technische Fehler im Internet – wie etwa die Nichtabrufbarkeit der kommunalen Homepage – zur Folge haben könnten, dass Gerichte den Bebauungsplan für unwirksam erklären könnten (**Tübingen, Köln** und **Leipzig**). Die gleiche Frage stelle sich – so die Planspielstadt **Leipzig** – bei einer Divergenz zu den öffentlich ausgelegten Unterlagen oder einer sonstigen Unvollständigkeit bzw. Fehlerhaftigkeit. Auch die Dauer und Gleichzeitigkeit der Einstellung in das Internet wird als potenzieller Fehler problematisiert (**Köln**). Vor diesem Hintergrund regt die Planspielstadt **Köln** an, die vorgesehene Unbeachtlichkeitsregelung auch auf solche Fehler bei der Einstellung in das Internet auszudehnen, die in der Sphäre der planaufstellenden Gemeinde liegen und zu einer verspäteten oder zu kurzen Interneteinstellung führen.

Bei der Diskussion über die Notwendigkeit einer entsprechenden Erweiterung der Unbeachtlichkeitsregelung wurde darauf hingewiesen, dass die von der Rechtsprechung entwickelten bestehenden und bewährten Maßstäbe zu Zugangseinschränkungen oder -hindernissen im Rahmen der bisherigen Öffentlichkeits- und Trägerbeteiligung auch für die Einstellung ins Internet herangezogen werden können. Um Rechtsunsicherheiten vorzubeugen, sollten diesbezüglich im Einführungserlass Hinweise erfolgen. Unter dieser Voraussetzung wird eine Erweiterung der Unbeachtlichkeitsregelung für die angesprochenen Konstellationen von den Planspielkommunen – mit Ausnahme der Planspielstadt **Köln** – nicht für erforderlich gehalten.

Die Planspielgemeinde **Zingst** ist der Auffassung, dass die Nichtzugänglichkeit über ein zentrales Internetportal des Landes im Sinne des § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 d) BauGB auch dann zu bejahen sei, wenn es dieses Internetportal des Landes gar nicht gebe. Auch in einem solchen Fall, der zumindest für eine gewisse Zeit nach Inkrafttreten der Novelle nicht auszuschließen sei, würde die Heilungsvorschrift greifen.

3.3 § 6a Abs. 2 und § 10a Abs. 2 BauGB – Bebauungs- und Flächennutzungsplan

Nach dem Gesetzentwurf sind folgende Änderungen beabsichtigt:

§ 6 Abs. 5 BauGB wird wie folgt gefasst:

„Die Erteilung der Genehmigung ist ortsüblich bekannt zu machen. Mit der Bekanntmachung wird der Flächennutzungsplan wirksam. ~~Ihm ist eine zusammenfassende Erklärung beizufügen über die Art und Weise, wie die Umweltbelange und die Ergebnisse der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in dem Flächennutzungsplan berücksichtigt wurden, und aus welchen Gründen der Plan nach Abwägung mit den geprüften, in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten gewählt wurde.~~ Jedermann kann den Flächennutzungsplan, die Begründung und die zusammenfassende Erklärung **nach § 6a Abs. 1** einsehen und über deren Inhalt Auskunft verlangen.“

Es soll ein neuer § 6a BauGB eingefügt werden, der in Absatz 1 den Inhalt des zu streichenden § 6 Abs. 5 S. 3 BauGB übernimmt:

„§ 6a Zusammenfassende Erklärung zum Flächennutzungsplan; Einstellen in das Internet

(1) Dem wirksamen Flächennutzungsplan ist eine zusammenfassende Erklärung beizufügen über die Art und Weise, wie die Umweltbelange und die Ergebnisse der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in dem Flächennutzungsplan berücksichtigt wurden, und über die Gründe, aus denen der Plan nach Abwägung mit den geprüften, in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten gewählt wurde.

(2) Der wirksame Flächennutzungsplan mit der Begründung und der zusammenfassenden Erklärung soll ergänzend auch in das Internet eingestellt und über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich gemacht werden.“

Änderung in § 10 Abs. 3 BauGB und Streichung des § 10 Abs. 4 BauGB:

„(3) Die Erteilung der Genehmigung oder, soweit eine Genehmigung nicht erforderlich ist, der Beschluss des Bebauungsplans durch die Gemeinde ist ortsüblich bekannt zu machen. Der Bebauungsplan ist mit der Begründung und der zusammenfassenden Erklärung ~~nach Absatz 4~~ **§ 10a Absatz 1** zu jedermanns Einsicht bereitzuhalten; über den Inhalt ist auf Verlangen Auskunft zu geben. In der Bekanntmachung ist darauf hinzuweisen, wo der Bebauungsplan eingesehen werden kann. Mit der Bekanntmachung tritt der Bebauungsplan in Kraft. Die Bekanntmachung tritt an die Stelle der sonst für Satzungen vorgeschriebenen Veröffentlichung.

~~(4) Dem Bebauungsplan ist eine zusammenfassende Erklärung beizufügen über die Art und Weise, wie die Umweltbelange und die Ergebnisse der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in dem Bebauungsplan berücksichtigt wurden, und aus welchen Gründen der Plan nach Abwägung mit den geprüften, in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten gewählt wurde.“~~

Anstelle der Streichung des § 10 Abs. 4 BauGB wird § 10a BauGB neu eingefügt:

„§ 10a Zusammenfassende Erklärung zum Bebauungsplan; Einstellen in das Internet

(1) Dem in Kraft getretenen Bebauungsplan ist eine zusammenfassende Erklärung beizufügen über die Art und Weise, wie die Umweltbelange und die Ergebnisse der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in dem Bebauungsplan berücksichtigt wurden, und über die Gründe, aus denen der Plan nach Abwägung mit den geprüften, in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten gewählt wurde.

(2) Der in Kraft getretene Bebauungsplan mit der Begründung und der zusammenfassenden Erklärung soll ergänzend auch in das Internet eingestellt und über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich gemacht werden.“

Redaktionelle Folgeänderung in § 13 Abs. 3 BauGB:

„(3) Im vereinfachten Verfahren wird von der Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4, von dem Umweltbericht nach § 2a, von der Angabe nach § 3 Abs. 2 Satz 2, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, sowie von der zusammenfassenden Erklärung nach ~~§ 6 Abs. 5 Satz 3 und § 10 Abs. 4~~ **§ 6a Absatz 1 und § 10a Absatz 1** abgesehen; § 4c ist nicht anzuwenden. Bei der Beteiligung nach Absatz 2 Nr. 2 ist darauf hinzuweisen, dass von einer Umweltprüfung abgesehen wird.“

Votum

Die Inhalte der neu vorgesehenen §§ 6a und 10a BauGB zum Einstellen in das Internet von Bebauungsplänen und Flächennutzungsplänen werden als verständlich und eindeutig eingeschätzt. Die Ausgestaltung als Soll-Vorschrift, die ein Ermessen statuiert, wird begrüßt.

Von den Planspielkommunen wird begrüßt, dass in § 10a Abs. 2 BauGB abweichend vom Referentenentwurf nicht mehr gefordert wird, die Erteilung der Genehmigung oder den Beschluss nach § 10 Abs. 3 Satz 1 BauGB ergänzend in das Internet einzustellen.

Begründung

Der Inhalt des Bebauungs- und des Flächennutzungsplans wird schon derzeit in das Internet eingestellt. Dieses entspricht aber noch nicht den Anforderungen der Neuregelung. Weitere Dokumente müssten hinzukommen.

Die Ausgestaltung von § 6a Abs. 2 und § 10a Abs. 2 BauGB als Soll-Vorschrift wird begrüßt. Es wurde die Frage aufgeworfen, warum die geplanten §§ 6a Abs. 2 und 10a Abs. 2 BauGB als Soll-Vorschrift ausgestaltet seien (**Tübingen** und **Leipzig**). Nach herkömmlichem Verständnis sei dieses im Regelfall verpflichtend und im Ausnahmefall bestehe ein Ermessen. Dazu heißt es entgegen dem herkömmlichen Verständnis von Soll-Vorschriften in der Begründung zum Gesetzesentwurf: „Die Regelung [§ 6a] zur elektronischen Veröffentlichung von Bauleitplänen lässt den Kommunen ausdrücklich Ermessensspielraum, [...]“, (Seite 41 des Regierungsentwurfs) und „Ebenso wie in § 6a Absatz 2 BauGB besteht zur Einstellung in das Internet und zur Zugänglichmachung über das zentrale Internetportal jedoch keine Verpflichtung.“ (Seite 43 des Regierungsentwurfs). Vor diesem Hintergrund und angesichts des Umstands, dass der Gesetzgeber keine neue Pflicht statuieren wollte, die möglicherweise aufgrund der INSPIRE-Richtlinie weitere Rechtsfolgen auslöse und zur Unwirksamkeit von Bauleitplänen führen könne, kann die Vorschrift den Planspielkommunen zufolge nur so verstanden werden, dass ihr „Soll“ grundsätzlich ein Ermessen und keine Pflicht statuiere. Der Begriff „soll“ sei nur verwendet worden, weil

dieses den Entwicklungen in der Praxis entspreche, wonach die Gemeinden der Öffentlichkeit von sich aus ihre Informationen weitestgehend über ihre Homepage zur Verfügung stellen. Die Fassung als Soll-Vorschrift dürfte in der Praxis kaum Relevanz haben, da – so die Planspielstadt **Tübingen** – es in der Realität so gut wie keine Fälle geben dürfte, in denen von der Vorschrift abgewichen werde. Sollte es dennoch einen solchen geben, sollte daraus nicht die Unwirksamkeit des jeweiligen Plans folgen. Für die Auslegung der Soll-Vorschrift als Ermessensvorschrift spreche auch, dass unklar sei, welche Ausnahmen gemeint sein könnten – gehe man von einer klassischen Regel-Ausnahme-Regelung aus.

Der Anregung der Planspielstadt **Köln**, die Überschriften des § 6a und des § 10a BauGB – anders als noch im Referentenentwurf – unterscheidbar zu machen, ist der Regierungsentwurf gefolgt. Auch die Vorschläge der Planspielstadt **Köln** zur inhaltlichen Kohärenz zwischen § 6a Abs. 2 und § 10a Abs. 2 BauGB hat der Gesetzestext laut Regierungsentwurf aufgegriffen: die Erteilung der Genehmigung oder der Beschluss nach § 10 Absatz 3 Satz 1 BauGB werden in § 10a Abs. 2 BauGB nicht mehr angesprochen. Die Streichung diene der Verringerung des Aufwandes für die Gemeinden und sei positiv zu bewerten (so ausdrücklich **Leipzig**). Dass die Gesetzesbegründung zu § 10a BauGB noch von der „Erteilung der Genehmigung oder der Beschluss nach § 10 Absatz 3 Satz 1 BauGB“ spreche (Seite 43 des Regierungsentwurfs), wird als offensichtliches redaktionelles Versehen gewertet.

Die Bezugnahme auf den „wirksamen“ Flächennutzungsplan in § 6a BauGB und den „in Kraft getretenen“ Bebauungsplan in § 10a BauGB wird als klarstellend begrüßt. Sie seien aus Sicht der Planspielstadt **Leipzig** aber entbehrlich, da auch nach bisherigem Verständnis immer, wenn das BauGB vom Flächennutzungsplan oder vom Bebauungsplan spreche und sich aus dem Zusammenhang nicht etwas anderes ergebe, der „wirksame“ Flächennutzungsplan und der „in Kraft getretene“ Bebauungsplan gemeint sei. Die vorgenommene Ergänzung müsse zudem nun auch konsequenterweise im Titel der Norm eingefügt werden.

Die Ausführungen zur Zugänglichmachung über ein zentrales Internetportal des Landes sowie zum Zeitpunkt und zur Dauer des Einstellens in Kapitel 3.1. „§ 4a Abs. 4 BauGB – Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung“ gelten hier entsprechend. Die Planspielkommunen fragen sich allerdings, ob die Planwerke dauerhaft im Internet zur Verfügung stehen sollen. Beziehen sich die Vorschriften auf alle einzelnen Änderungen der Planwerke oder könnten alte Pläne nebst Begründung und zusammenfassender Erklärung durch die aktualisierte Fassung im Internet ersetzt werden – wie es derzeit häufig Praxis sei. Diesbezüglich wird um Auslegungshinweise im Einführungserslass gebeten.

Die Neuregelung des § 6a Abs. 2 BauGB

In der Diskussion im Planspiel stellte sich heraus, dass in der Fortentwicklung des Gesetzentwurfs zum Regierungsentwurf nicht mehr gefordert wird, die Erteilung der Genehmigung oder den Beschluss nach § 10 Abs. 3 Satz 1 BauGB ergänzend in das Internet einzustellen. Diese Änderung wird von den Planspielkommunen begrüßt.

Die Frage, ob die derzeitige Praxis den Anforderungen des geplanten § 6a Abs. 2 BauGB bereits entspricht, verneinen die Planspielstädte – mit Ausnahme der Planspielgemeinde **Sylt**, die diesbezüglich auf ihr Web-GIS verweist: Jede Änderung des Flächennutzungsplans wird neben dem ursprünglichen Plan in der Karte des Web-GIS der Planspielgemeinde **Sylt** gekennzeichnet. Auch die Bekanntmachungen werden dort bereitgestellt. Diese werden zudem auf der Internetseite der Gemeinde unter der Rubrik Bekanntmachungen veröffentlicht.

Es besteht jedoch in allen Planspielstädten die Möglichkeit, sich im Internet über den Inhalt des aktuellen Flächennutzungsplans zu informieren. So sind z.B. Planfassung und Planzeichenerklärung des Flächennutzungsplans der Planspielstadt **Leipzig** im interaktiven Stadtplan (Link: er

<https://www.leipzig.de>) abrufbar. Im elektronischen Ratsinformationssystem kann ergänzend dazu der Beschluss zum Flächennutzungsplan eingesehen werden, dazu gehören Planzeichnung, Planzeichenerklärung und Begründung. Nach der Fortschreibung des Flächennutzungsplans über die Gesamtstadt 2015 ist für die Planspielstadt **Leipzig** allein diese im interaktiven Stadtplan dargestellt, so dass dort die Änderungen nicht nachvollziehbar seien. Das würden sie jedoch über das elektronische Ratsinformationssystem sein. Zusätzlich seien die Bekanntmachungen im Amtsblatt online einsehbar und die thematische Seite zum Flächennutzungsplan würde über die jeweilige Änderung informieren.

Ähnlich ist es auch in der Planspielstadt **Bamberg**: dort würden die aktuell laufenden Änderungen des Flächennutzungsplans über das Beteiligungsportal der kommunalen Website bekannt gemacht. Weiterhin könne das Rathaus-Journal (Amtsblatt – Stadt Bamberg), in dem die Änderungen ortsüblich bekannt gegeben werden, über die kommunale Website als PDF-Dokument heruntergeladen werden. Somit könnten die einzelnen Änderungen anhand des Änderungsplans nachvollzogen werden.

Die Änderungen des Flächennutzungsplans werden in der Planspielstadt **Köln** durch das Einstellen der Beschlüsse und Vorlagen entlang der einzelnen Verfahrensschritte (Aufstellung, Einleitung, frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit, öffentliche Auslegung und das Inkrafttreten) im Internet bekannt gemacht. Allerdings sind nur die aktuelle Änderung bzw. der aktuelle Stand des Flächennutzungsplans eingestellt, keine zurückliegenden.

Zur Umsetzung des neuen § 6a Abs. 2 BauGB würden die meisten Planspielgemeinden einige weitere Dokumente zusätzlich in das Internet einstellen – je nach derzeitiger Praxis zum Teil den Flächennutzungsplan an sich, zum Teil die Begründung und häufig auch die zusammenfassende Erklärung.

Die Neuregelung des § 10a Abs. 2 BauGB

Die Ausführungen zu § 6a Abs. 2 BauGB gelten hier entsprechend. Allein die Planspielgemeinde **Sylt** erfüllt schon derzeit die Anforderungen des geplanten § 10a Abs. 2 BauGB mit Ausnahme der Zugänglichmachung über ein zentrales Landesportal. Ähnlich ist es in der Planspielstadt **Bamberg**, nur fehlt dort die zusammenfassende Erklärung im Internet. Auch die Praxis der Planspielstadt **Tübingen** entspricht derzeit noch nicht dem geplanten § 10a Abs. 2 BauGB; soll aber in Zukunft entsprechend angepasst werden. In der Planspielstadt **Leipzig** erfolgt die Mitteilung über die Erteilung der Genehmigung bzw. über den Beschluss zur Satzung des Bebauungsplans im Rahmen der ortsüblichen Bekanntmachung im online zur Verfügung stehenden Leipziger Amtsblatt. Der Bebauungsplan mit Begründung inklusive zusammenfassender Erklärung kann von jedermann im elektronischen Ratsinformationssystem der Planspielstadt **Leipzig** eingesehen werden. Dabei handelt es sich jedoch nicht um die Planurkunde. Die Bestandteile des Beschlusses sind i.d.R. Planzeichnung, Planzeichenerklärung, textliche Festsetzungen, Begründung, zusammenfassende Erklärung und weiterführende Anlagen.

4. Monitoring – § 4c Satz 1 BauGB

Geplante Neuregelung

§ 4c Satz 1 BauGB soll wie folgt geändert werden:

„§ 4c

Die Gemeinden überwachen die erheblichen Umweltauswirkungen, die auf Grund der Durchführung der Bauleitpläne eintreten, um insbesondere unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen frühzeitig zu ermitteln und in der Lage zu sein, geeignete Maßnahmen zur Abhilfe zu ergreifen; **Gegenstand der Überwachung ist auch die Durchführung von Darstellungen oder Festsetzungen nach § 1a Absatz 3 Satz 2 und von Maßnahmen nach § 1a Absatz 3 Satz 4.** Sie nutzen dabei die im Umweltbericht nach Nummer 3 Buchstabe b der Anlage 1 zu diesem Gesetzbuch angegebenen Überwachungsmaßnahmen und die Informationen der Behörden nach § 4 Abs. 3.“

Votum

Die geplante Ergänzung der Regelung des Monitorings in § 4c BauGB ist verständlich und eindeutig und wird begrüßt. Da es sich um eine klarstellende Regelung handelt, wird kein zusätzlicher Aufwand für die Praxis erwartet.

Begründung

Bisherige Praxis

Alle Planspielkommunen sind der Ansicht, dass nach § 4c BauGB schon bisher eine Überwachungspflicht in Bezug auf die erheblichen Umweltauswirkungen bestehe, die auf Grund der Durchführung der Bauleitpläne eintreten. Diese Pflicht würde auch weitestgehend umgesetzt, wobei sich die Vorgehensweisen und die Intensität in den Planspielkommunen unterscheiden.

Die Überwachung nach § 4c BauGB erfolgt in der Praxis in allen Planspielkommunen in zwei Phasen:

1. Überwachung der Umsetzung der Vermeidungs-, Verminderungs- und Ausgleichsmaßnahmen
2. Langfristige Betrachtung und Evaluierung der Vermeidungs-, Verminderungs- und Ausgleichsmaßnahmen anhand vorher festgelegter zu überwachender Parameter

Die bisherige **Kölner** Praxis sieht je nach Art des Bebauungsplan-Verfahrens leicht unterschiedliche Wege zur Herstellung und Überwachung von Ausgleichsmaßnahmen vor:

- Bei einem Angebotsbebauungsplan mit mehreren „Eingreifern“ setzt das Amt für Landschaftspflege und Grünflächen als untere Landschaftsbehörde im Bebauungsplan-Verfahren die Ausgleichsmaßnahmen um und refinanziert die Kosten auf der Grundlage einer Satzung zur Erhebung von Kosten für Ausgleichsmaßnahmen. Das Amt übernimmt auch die Entwicklungspflege und die dauerhafte Pflege.
- In investorenbezogenen Bebauungsplänen und Vorhaben- und Erschließungsplänen wird der Grundstückseigentümer und Vorhabenträger durch einen städtebaulichen Vertrag oder einen Durchführungsvertrag zur Umsetzung der Ausgleichsmaßnahmen verpflichtet. In den meisten Fällen findet die Herstellung auf städtischen (Acker-)Flächen statt. Dazu wird oft eine Bankbürgschaft in Höhe der Kosten für die Herstellung der Ausgleichsmaßnahmen eingefordert. Nach Herstellung der Ausgleichsmaßnahmen erfolgt eine Abnahme der Maßnahmen

durch das Amt für Landschaftspflege und Grünflächen. Die Bankbürgschaft wird dann – bis auf eine Restsumme in Höhe von fünf Prozent – freigegeben. Die Restsumme wird nach Ablauf der Frist zur Entwicklungspflege, in der Regel 2-3 Jahre, ebenfalls freigeben, soweit keine Mängel in der Pflanzmaßnahme festgestellt wurden. Die Kosten für eine in der Regel 30-jährige Pflege der Ausgleichsmaßnahmen werden in diesen Fällen vom Investor abgelöst.

Eine weitere Regelung zur Überwachung der Herstellung von Ausgleichsmaßnahmen war daher bislang in der Planspielstadt **Köln** nicht erforderlich. Die Überwachung des dauerhaften Erhalts von Ausgleichsmaßnahmen ist aber auch in der Planspielstadt **Köln** nicht geregelt. Es fanden hierzu seitens des Stadtplanungsamtes stichprobenartige Ortsbegehungen statt. In seltenen Einzelfällen wurden Hinweise aus der Bevölkerung über Beeinträchtigungen von Ausgleichsmaßnahmen an die untere Landschaftsbehörde weitergeleitet.

Die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen wurde in der Planspielstadt **Tübingen** auch bisher schon überwacht:

- Planinterne Ausgleichsmaßnahmen werden Bestandteil der Baugenehmigung (z.B. durch einen Freianlagenplan). Allerdings erfüllen Private oft die planinternen Maßnahmen nicht, was die Stadt aufgrund von Kapazitätsmangel nur anlassbezogen kontrollieren kann.
- Planexterne Maßnahmen werden – vertraglich vereinbart – von Investoren hergestellt und von der Stadt abgenommen und kontrolliert. Die Überwachung erfolgt über Vertragskontrollen und auch der Gemeinderat fordert in regelmäßigen Abständen Umsetzungsberichte.

Beispiel Wennfelder Garten: Die Investoren haben die Verpflichtung, das Monitoring bezüglich der CEF-Maßnahmen (funktionserhaltende Vermeidungs- oder vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen) durchzuführen. Ein Fachmann begutachtet regelmäßig und hat festgestellt, dass weniger Nisthilfen als prognostiziert erstellt werden mussten. Dadurch konnten die bestehenden vertraglichen Regelungen angepasst werden. Daraus zieht **Tübingen** das Fazit, dass bei Vorhaben- und Erschließungsplänen mit entsprechender Monitoringverpflichtung der Investoren die Überwachung gut funktioniert.

- Teilweise stellt die Stadt Ausgleichsmaßnahmen auch selbst her.

Das Monitoring in der Planspielstadt **Bamberg** wird in folgenden Fachbereichen durchgeführt:

- Im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege erfolgt die Überwachung bisher durch die untere Naturschutzbehörde. Diese Behörde ist in das Umweltamt integriert und wird im übertragenen Aufgabenbereich tätig.
- Das Umweltamt meldet die Ausgleichsflächen an das Landesamt für Umwelt (Ökoflächenkataster).
- Das Umweltamt führt auch die Herstellung und die Überwachung der Pflege der Ausgleichsflächen, die meist auf 20 Jahre festgesetzt sind, durch. Neben dem Umweltamt sind auch das Stadtplanungsamt, das Immobilienmanagement sowie der Fachbereich Baurecht im Baureferat im Monitoring-Prozess beteiligt.

Das fachliche Monitoring durch die Naturschutzbehörde bezieht sich auf die Herstellung und die Pflege von internen und externen Kompensationsflächen sowie auf – gemäß den Vorgaben des Artenschutzes – im Bebauungsplan festgesetzte vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen (CEF) für bestimmte Artengruppen (z.B. Vögel, Fledermäuse, Zauneidechse, totholzbewohnende Käferarten).

Die Abstimmung und Festlegung der Überwachungsmaßnahmen/Überwachungskonzepte erfolgt in der Planspielstadt **Leipzig** für jeden Bebauungsplan separat. Die Durchführung der Überwachung (Zuständigkeit, Art der Überwachung) ist von der jeweils festgelegten Überwachungsmaßnahme abhängig. In der Praxis erfolgt die Umsetzung zum Teil mittels Festlegung

bestimmter Maßnahmen im städtebaulichen Vertrag bzw. Durchführungsvertrag und abgesichert durch eine Bürgschaft.

Der Ausgleich wurde in der Planspielgemeinde **Sylt** in der Vergangenheit zumeist über das gemeindeeigene Ökokonto erbracht. Hier ist die untere Naturschutzbehörde (UNB) beim Landkreis Nordfriesland zuständig. Ein konsequentes Monitoring durch die Gemeinde wird allerdings nicht durchgeführt, mit Ausnahme der Überwachung der Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen bei dem vom Landkreis verwalteten Ökokonto. Vollzugsdefizite sind insbesondere im Hinblick auf Ausgleichsmaßnahmen erkennbar, die über das Ökokonto hinausgehen. Bisher wurde diese Situation von der Sylter Politik nicht tiefergehend – mit dem Ziel einer Änderung – hinterfragt.

Praktische Umsetzung der Neuregelung

Die Planspielkommunen sind der Auffassung, dass die derzeitige Praxis der Überwachung der Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen den Anforderungen der geplanten Neufassung des § 4c BauGB entsprechen sollte. Es handelt sich also lediglich um eine Klarstellung, die als konsequent und sinnvoll erachtet wird. Sie habe Anstoßwirkung und beziehe sich nach Meinung der Planspielkommunen nur auf die „erheblichen Umweltauswirkungen“. Insofern wird auch kein zusätzlicher Aufwand für die Praxis aufgrund der geplanten Novelle erwartet. Anders sieht das nur die Planspielstadt **Bamberg**. Sofern bereits heute Vollzugsdefizite beim Monitoring bestünden, würden diese durch die Neuregelung noch verstärkt.

Die Planspielgemeinde **Zingst** sieht sich durch die geplante Änderung in § 4c S. 1 BauGB in ihrer bisherigen Verwaltungspraxis bestätigt, so dass es dort zu keinen Änderungen kommen sollte.

Auch die Planspielstadt **Köln** werde ihre gesamtstädtische Herangehensweise voraussichtlich nicht ändern. Je nach Vorgehensweise würde diese im Umweltbericht unter Punkt 3 „Überwachungsmaßnahmen“ aufgeführt mit dem Ergebnis, dass ein weitergehendes Monitoring der Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen nach § 1a Abs. 3 BauGB nicht erforderlich sei.

Angemerkt wurde, dass Rechtsunsicherheiten, die bereits nach geltendem Recht bestehen würden, auch nach der Neufassung fortbestehen würden: So sei offen, inwieweit Ausgleichsmaßnahmen, deren Überwachbarkeit nicht gesichert sei, als Ergebnis einer sachgerechten Abwägung festgesetzt werden könnten. In diesem Zusammenhang stelle sich aber die Frage, ob es Aufgabe von Gesetzesnovellierungen sei, die nach geltendem Recht bestehenden Rechtsunsicherheiten auszuräumen oder ob dieses – je nach Materie – nicht auch den Gerichten überlassen werden könne.

In diesem Kontext verweist die Planspielstadt **Tübingen** allerdings auf Art. 8a Abs. 4 S. 2 der UVP-ÄndRL. Darin heißt es: „Die Art der zu überwachenden Parameter und die Dauer der Überwachung müssen der Art, dem Standort und dem Umfang des Projekts sowie dem Ausmaß seiner Auswirkungen auf die Umwelt angemessen sein.“ Daraus leitet die Planspielstadt den Vorschlag ab, das Wort „angemessen“ – bezogen auf die Überwachung – in die geplante Neuregelung aufzunehmen oder zumindest deutlich in dem Einführungserlass darauf hinzuweisen. Dadurch könnten die Gemeinden den Aufwand für kleinere Projekte minimieren.

Die Mehrheit der Planspielkommunen ist der Ansicht, dass der bestehende § 209 BauGB auch eine Duldungspflicht in Bezug auf das Betreten der Grundstücke zum Zwecke der Überwachung der Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen statuiere. Die Überwachung sei eine „vorbereitende Maßnahme“ im Sinne des § 209 BauGB.

Um den Aufwand der Überwachung zu begrenzen, schlägt die Planspielstadt **Leipzig** zudem vor, dass der Landesgesetzgeber die Notwendigkeit von Fertigstellungsanzeigen regeln solle.

In **Leipzig** würde aufgrund der Neuregelung die Durchführung von festgesetzten Ausgleichsmaßnahmen nun stets in das jeweilige Überwachungskonzept aufgenommen werden.

5. Inhalt des Umweltberichts - Anlage 1 zum BauGB

Geplante Neuregelung

Die Anlage 1 soll wie folgt gefasst werden:

„Anlage 1 (zu § 2 Absatz 4 und den §§ 2a und 4c)

Der Umweltbericht nach § 2 Absatz 4 und § 2a Satz 2 Nummer 2 **hat folgende Bestandteile:**

1. **Eine** Einleitung mit folgenden Angaben:

- a) Kurzdarstellung des Inhalts und der wichtigsten Ziele des Bauleitplans, einschließlich **einer** Beschreibung der Festsetzungen des Plans mit Angaben über Standorte, Art und Umfang sowie Bedarf an Grund und Boden der geplanten Vorhaben;
- b) Darstellung der in einschlägigen Fachgesetzen und Fachplänen festgelegten Ziele des Umweltschutzes, die für den Bauleitplan von Bedeutung sind, und der Art, wie diese Ziele und die Umweltbelange bei der Aufstellung **des Bauleitplans** berücksichtigt wurden;

2. **eine** Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen, die in der Umweltprüfung nach § 2 Absatz 4 Satz 1 ermittelt wurden; **hierzu gehören folgende Angaben:**

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

- b) **eine** Prognose über die Entwicklung des Umweltzustands bei Durchführung der Planung ~~und bei Nichtdurchführung der Planung~~; **hierzu sind, soweit möglich, insbesondere die möglichen erheblichen Auswirkungen während der Bau- und Betriebsphase der geplanten Vorhaben auf die Belange nach § 1 Absatz 6 Nummer 7 Buchstabe a bis i zu beschreiben, unter anderem infolge**

- aa) **des Baus und des Vorhandenseins der geplanten Vorhaben, soweit relevant einschließlich Abrissarbeiten,**

- bb) **der Nutzung natürlicher Ressourcen, insbesondere Fläche, Boden, Wasser, Tiere, Pflanzen und biologische Vielfalt, wobei soweit möglich die nachhaltige Verfügbarkeit dieser Ressourcen zu berücksichtigen ist,**

- cc) **der Art und Menge an Emissionen von Schadstoffen, Lärm, Erschütterungen, Licht, Wärme und Strahlung sowie der Verursachung von Belästigungen,**

- dd) **der Art und Menge der erzeugten Abfälle und ihrer Beseitigung und Verwertung,**

- ee) **der Risiken für die menschliche Gesundheit, das kulturelle Erbe oder die Umwelt (zum Beispiel durch Unfälle oder Katastrophen),**

- ff) **der Kumulierung mit den Auswirkungen von Vorhaben benachbarter Plangebiete unter Berücksichtigung etwaiger bestehender Umweltprobleme in Bezug auf möglich-**

erweise betroffene Gebiete mit spezieller Umweltrelevanz oder auf die Nutzung von natürlichen Ressourcen,

gg) der Auswirkungen des Vorhabens auf das Klima (zum Beispiel Art und Ausmaß der Treibhausgasemissionen) und der Anfälligkeit des Vorhabens gegenüber den Folgen des Klimawandels,

hh) der eingesetzten Techniken und Stoffe;

die Beschreibung nach Halbsatz 2 soll sich auf die direkten und die etwaigen indirekten, sekundären, kumulativen, grenzüberschreitenden, kurzfristigen, mittelfristigen und langfristigen, ständigen und vorübergehenden sowie positiven und negativen Auswirkungen der geplanten Vorhaben erstrecken; die Beschreibung nach Halbsatz 2 soll zudem den auf Ebene der Europäischen Union oder auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene festgelegten Umweltschutzziele Rechnung tragen;

- c) eine Beschreibung der geplanten Maßnahmen, mit denen festgestellte erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen vermieden, verhindert, verringert oder soweit möglich ausgeglichen werden sollen, sowie gegebenenfalls geplante Überwachungsmaßnahmen. In dieser Beschreibung ist zu erläutern, inwieweit erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt vermieden, verhindert, verringert oder ausgeglichen werden, wobei sowohl die Bauphase als auch die Betriebsphase abzudecken ist;
- d) in Betracht kommende anderweitige Planungsmöglichkeiten, wobei die Ziele und der räumliche Geltungsbereich des Bauleitplans zu berücksichtigen sind, und die Angabe der wesentlichen Gründe für die getroffene Wahl;
- e) eine Beschreibung der erheblichen nachteiligen Auswirkungen nach § 1 Absatz 6 Nummer 7 Buchstabe j; zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen können die vorhandenen Ergebnisse anderer rechtlich vorgeschriebener Prüfungen genutzt werden; soweit angemessen, sollte diese Beschreibung Maßnahmen zur Verhinderung oder Verminderung der erheblichen nachteiligen Auswirkungen solcher Ereignisse auf die Umwelt sowie Einzelheiten in Bezug auf die Bereitschafts- und vorgesehenen Bekämpfungsmaßnahmen für derartige Krisenfälle erfassen;

3. zusätzliche Angaben:

- a) eine Beschreibung der wichtigsten Merkmale der verwendeten technischen Verfahren bei der Umweltprüfung sowie Hinweise auf Schwierigkeiten, die bei der Zusammenstellung der Angaben aufgetreten sind, zum Beispiel technische Lücken oder fehlende Kenntnisse,
- b) eine Beschreibung der geplanten Maßnahmen zur Überwachung der erheblichen Auswirkungen der Durchführung des Bauleitplans auf die Umwelt,
- c) eine allgemein verständliche Zusammenfassung der erforderlichen Angaben nach dieser Anlage,
- d) eine Referenzliste der Quellen, die für die im Bericht enthaltenen Beschreibungen und Bewertungen herangezogen wurden.“

Votum

Die in Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie erfolgenden Änderungen der Bestimmungen zum Inhalt des Umweltberichts werden auch vor dem Hintergrund einer einheitlichen Handhabung und auch im Hinblick auf die bewährten Abschichtungsmöglichkeiten von fünf Planspielkommunen als praktikabel bewertet.

Die Planspielstadt Leipzig spricht sich dafür aus, den im Gesetzentwurf verfolgten Ansatz eines vollständig identischen Anforderungsprofils für alle Bebauungspläne auf seine praktischen Auswirkungen hin in der Folgezeit zu evaluieren und zu überprüfen.

Begründung

5.1 Umweltberichte in der praktischen Ausgestaltung

Bisherige Praxis in den Planspielstädten ist, dass die Inhalte des Umweltberichts gemäß der Anlage 1, die als eine Art Aufbauschema genutzt wird, Punkt für Punkt abgearbeitet werden. Die Umweltberichte werden auf Grund von fehlendem Fachpersonal in der Regel durch extern beauftragte Umwelt- oder Landschaftsplaner erstellt (**Bamberg, Leipzig, Sylt, Tübingen, Zingst**). Die Planspielstadt **Köln** dagegen erstellt die Umweltberichte zumeist selbst. Sie verfügt über entsprechende personelle Kompetenzen, da dort schon seit langem freiwillige kommunale Umweltverträglichkeitsprüfungen durchgeführt werden. Auch überzeugt sie die Qualität extern erstellter Umweltberichte nicht in jedem Fall.

Die Planspielstädte sind sich einig, dass eine Reihe von Inhalten ergänzend zu der bisherigen Praxis neu in den Umweltbericht aufgenommen werden müssten, wenn die geplante Novelle in Kraft tritt. Die Inhalte des Umweltberichts würden komplexer. Das erfordere einen erhöhten Arbeits- und Prüfaufwand. Damit verbunden seien auch in Einzelfällen ein nicht abschätzbarer zeitlicher Mehraufwand bzw. erhöhte Kosten bei einer Vergabe an Dritte (so ausdrücklich die Planspielstadt **Bamberg**; ähnlich auch die anderen Planspielkommunen). Dies folge aus der Erweiterung des Anforderungskatalogs der geänderten UVP-Richtlinie.

Die Planspielstädte haben die Neuregelung mit Ihrer bisherigen Praxis abgeglichen und dabei zum Teil teilweise Umweltberichte entsprechend umgeschrieben. So hat z.B. die Planspielstadt **Köln** den Umweltbericht zum Bebauungsplan für die Güterbahnhofsbrache in Köln-Ehrenfeld teilweise auf der Grundlage der geplanten Neuregelung umgearbeitet. Im Ergebnis identifiziert die Planspielstadt **Köln** – wie auch die Mehrheit der anderen Planspielstädte – übereinstimmend die folgenden neuen bzw. zu ergänzenden Inhalte:

- Die Recherche und Darstellung baubedingter Auswirkungen auf die Umweltbelange nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchstaben a) bis i)
- Art und Menge an Emissionen von Wärme und Strahlung sowie die Verursachung von Belästigungen (Anlage 1 Nr. 2 Doppelbuchstabe cc);
- Menge und Verwertung erzeugter Abfälle (Anlage 1 Nr. 2 Doppelbuchstabe dd);
- Darstellung der Auswirkungen von Risiken für die menschliche Gesundheit, auf Kulturgüter oder die Umwelt durch Unfälle oder Katastrophen (Anlage 1 Nr. 2 Doppelbuchstabe ee);
- Die kumulativen Wirkungen von Planungen in einem engen räumlichen Zusammenhang (Anlage 1 Nr. 2 Doppelbuchstabe ff);
- Beschreibung des Ausmaßes der Treibhausgasemissionen (Anlage 1 Nr. 2 Doppelbuchstabe gg);
- Beschreibung der eingesetzten Techniken und Stoffe (Anlage 1 Nr. 2 Doppelbuchstabe hh);
- Beschreibung gemäß §1 Abs. 6 Nr. 7 Buchstabe j von Bereitschafts- und Bekämpfungsmaßnahmen der Auswirkungen von Krisen (Anlage 1 Nr. 2 e);
- Beschreibung von Wechselwirkungen auch auf Erhaltungsziele und den Schutzzweck der Natura 2000-Gebiete (soweit diese direkt oder indirekt betroffen sind) (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 i);

Diese Aufzählung deckt sich mit den Feststellungen der anderen Planspielstädte, die aber zum Teil noch darüber hinausgehen. So benennt die Planspielstadt **Leipzig** folgende über die bisherige Rechtslage hinausgehenden Anforderungen:

- Explizite Aufnahme des Belangs „Fläche“ als eigenständigen Punkt.
- Ergänzung eines Kapitels 7.7 „Referenzliste der Quellen“ im Umweltbericht.

Schließlich konstatiert die Planspielstadt **Bamberg** Umstellungs- und Änderungsbedarf im Umweltbericht in Bezug darauf, dass:

- „die Beschreibung nach Halbsatz 2 [...] zudem den auf Ebene der Europäischen Union oder auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene festgelegten Umweltschutzziele Rechnung tragen“ sollte.

Die vorgenannten Inhalte erfordern nach Auffassung der Planspielstädte zusätzliche Recherchen und teilweise auch neue Methoden. Dies gelte insbesondere für die Auswirkungen in der Bauphase, da hier in aller Regel während des Bebauungsplan-Verfahrens keine oder nur sehr rudimentäre Erkenntnisse vorlägen. Die Ermittlung von Auswirkungen der Bauphase seien bislang nicht durchgeführt worden, da der Regelungskanon des BauGB hierzu ausdrücklich keine Vorgaben mache. Insoweit wird die Einfügung der Worte „soweit möglich“ begrüßt. Entscheidend für den Bearbeitungsaufwand dürfte der Planspielstadt **Tübingen** zufolge dennoch zum einen die Beschreibung der Bau- und Betriebsphase werden, insbesondere in denjenigen Fällen, in denen ein konkretes Projekt bereits angedacht ist. Hier werde sich die Frage stellen, welche bisher auf Genehmigungsebene zu klärenden Themen in die Bauleitplanung überführt werden müssen und inwieweit auf die nachfolgende Genehmigungsebene verwiesen werden kann, ohne einen für die Gültigkeit des Umweltberichtes relevanten Ermittlungsausfall zu generieren.

Zum anderen muss von den Kommunen geklärt werden, in welchen Fällen auf allgemeine wissenschaftliche Erkenntnisse für die Prognosen zurückgegriffen werden kann und für welchen Fall ein zusätzliches Gutachten erforderlich wird – so explizit die Planspielstadt **Tübingen**. So erfordere beispielsweise die Ermittlung des Umfangs emittierter Treibhausgase eine zusätzliche Berechnung (Simulation) dieser Emissionen, welche die heute schon in einigen Umweltprüfungen ermittelten Angaben zu verkehrsbedingten Emissionen ergänzen würden (so etwa **Köln**). Gleiches könne bezüglich der Art und Menge an Emissionen von Wärme und Strahlung angezeigt sein. Für diese und andere maßgebend mit Arbeitsaufwand behafteten Anforderungen wäre eine Arbeitshilfe für die Kommunen hilfreich, aus der hervorgeht, bei welchen Themen in der Regel davon auszugehen ist, dass ein Abstellen auf vorhandene wissenschaftliche Erkenntnisse (z.B. Studie des Bundes xy) als ausreichend erachtet wird. Dieses würde die begrüßte Einfügung des „soweit möglich“ stärken – so die Planspielstadt **Tübingen**.

5.2 Anpassung des Aufwands in Abhängigkeit vom Detaillierungsgrad und Vorhabenbezug der Planung

Zahlreiche Anmerkungen zu der Neufassung der Anlage 1 beziehen sich auf den Umstand, dass entsprechend den Anforderungen der UVP-Richtlinie die Umweltauswirkungen konkreter Vorhaben in den Blick zu nehmen sind. Anders als die bisherige Fassung der Anlage 1 bezieht sich die Neufassung im Wortlaut an zahlreichen Stellen auf die geplanten Vorhaben oder das Vorhaben (Nr. 2 b Doppelbuchstaben aa, ff, gg). Dies hat bei den Planspielkommunen die Frage nach der geforderten Untersuchungstiefe aufgeworfen und zwar unter anderem zu folgenden Aspekten: Abrissarbeiten, die Nutzung natürlicher Ressourcen während der Betriebsphase, Abfälle, Risiken für die menschliche Gesundheit z.B. durch Unfälle und Katastrophen, Art und Ausmaß der Treibhausgasemissionen oder die eingesetzten Techniken und Stoffe, welche nur bei Kenntnis über die konkret auf der Grundlage eines Bauleitplans umzusetzenden Vorhaben fassbar seien. Auch sei bei einem Angebotsbebauungsplan bezogen auf die Bauphase die Feststellung von baubedingten erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf einen oder mehrere Umweltbelange nicht möglich, da konkrete Vorhaben nicht bekannt seien.

Vor diesem Hintergrund kommen die Planspielkommunen zu einem nach dem Detaillierungsgrad und nach der Vorhabenbezogenheit differenzierenden Auslegungsansatz zu Bestimmung der Untersuchungstiefe im Umweltbericht. Dieser Auslegungsansatz wird durch die im Eingangssatzteil zu Nr. 2 b) eingefügte einschränkende Formulierung „soweit möglich“ ebenso bestätigt, wie durch die Ausführungen in der Begründung zum Gesetzentwurf: Dort wird wie folgt ausgeführt: „Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Umweltprüfung nach § 2 Absatz 4 Satz

3 BauGB u.a. auf das bezieht, was nach dem Detaillierungsgrad der Planung angemessenerweise erwartet werden darf. Für den Umfang der im Einzelfall bestehenden Prüfungsanforderungen nach Nummer 2 b) der Anlage 1 wird daher auch von Bedeutung sein, ob ein konkretisierbares Projekt bzw. Vorhaben Gegenstand oder Anlass des Bebauungsplans ist. Geprüft werden nur solche Auswirkungen, die durch die Festsetzungen des Planes hinreichend absehbar sind.“ Die Planspielkommunen begrüßen diese klarstellende Erläuterung als essentiell für eine praktikable Handhabung der erweiterten Anforderungen. Der Mehraufwand beim Umweltbericht kann danach zumindest bei Angebotsplanungen, bei denen das Vorhaben noch nicht konkret feststehe, gering gehalten werden. Dies sei auch sachgerecht, da bei UVP-pflichtigen Vorhaben im nachfolgenden Zulassungsverfahren noch eine ins Detail gehende Prüfung der Umweltauswirkungen erfolge. Die Einfügung des Einschubs „soweit möglich“ wirke sich insbesondere im Hinblick auf Angebotsbepauungspläne positiv aus. Damit sei der Prüfgegenstand auf das beschränkt, was mit normalem Menschenverstand zum Planungszeitpunkt erkennbar sei (so **Tübingen**).

Die Planspielstadt **Köln** verdeutlicht anhand eines Beispiels, dass unter Hinweis auf die noch fehlende Detaillierung des Bauleitplans eine nicht sachgerechte Ausweitung des Umweltberichts bei Angebotsbepauungsplänen vermieden werden kann.

Beispiel der Planspielstadt **Köln**: Beispiel Umweltbericht „Güterbahnhof Ehrenfeld“

Vorgeschlagen wird im Umweltbericht zu dem Angebotsbepauungsplan folgenden Textbaustein einzufügen:

„Die Untersuchungstiefe der Umweltprüfung orientiert sich in Übereinstimmung mit der Formulierung in § 2 Abs. 4 Satz 3 BauGB an den Festsetzungen des Bebauungsplans „xyz“. Geprüft wird, welche erheblichen Auswirkungen durch die Umsetzung des Bebauungsplanes auf die Umweltbelange entstehen können und welche Einwirkungen auf die geplanten Nutzungen im Geltungsbereich aus der Umgebung erheblich einwirken können. Hierzu werden vernünftigerweise regelmäßig anzunehmende Einwirkungen geprüft, nicht jedoch außergewöhnliche und nicht vorhersehbare Ereignisse. Da konkretisierbare Vorhaben noch nicht bekannt sind, beinhaltet diese Prüfung nicht die Untersuchung von Auswirkungen der Bauphase.“

Im beispielhaft zugrunde gelegten Umweltbericht könnten damit alle Passagen zu den projektabhängigen Auswirkungen während der Abriss- und Bauphase entfallen (Luftschadstoffe, Lärm, Altlasten, Erschütterungen).

Insgesamt wird der Mehraufwand vor dem Hintergrund der Abschichtungsmöglichkeiten im Verhältnis zu nachfolgenden Planungs- und Genehmigungsverfahren und der Orientierung am Detaillierungsgrad der Planung zumindest bei Angebotsbepauungsplänen als eher gering und formal eingeschätzt. Die Planspielkommunen halten die Regelung deshalb mit einer Ausnahme (**Leipzig**) für praktikabel und sachgerecht.

Die Planspielstadt **Leipzig** vertritt demgegenüber die Auffassung, dass die Neuregelung zu unnötigem Mehraufwand und rechtlichen Risiken führe. Die sich aus der UVP-Änderungsrichtlinie ergebenden vorhabenbezogenen Anforderungen seien nicht auf solche Bauleitpläne beschränkt, die ein UVP-pflichtiges Vorhaben zum Gegenstand haben. Der Aufwand bei nicht auf konkrete Vorhaben bezogenen Planungen könne zwar unter Verweis auf den zu geringen Detaillierungsgrad des Plans möglicherweise gering gehalten werden. In der Planspielstadt **Leipzig** sei allerdings die überwiegende Zahl der Bebauungspläne durch einen Vorhabenbezug gekennzeichnet, so dass anders als bei Angebotsbepauungsplänen, in jedem Fall und nicht nur bei nach der UVP-Richtlinie UVP-pflichtigen Planungen geprüft werden müsste, welche der geforderten vorhabenbezogenen Angaben nach dem vorliegenden Kenntnisstand schon gemacht

werden können. Diese Prüfung führe nicht nur zu einem erheblichen Mehraufwand, sondern auch zu neuen rechtlichen Angriffsmöglichkeiten. Vor diesem Hintergrund spricht sich die Planspielstadt **Leipzig** dafür aus, die Auswirkungen der Neuregelung zu evaluieren und dabei insbesondere zu überprüfen, ob die Inhalte des Umweltberichts, welche allein nach den Bestimmungen der UVP-Richtlinie Gegenstand des Umweltberichts sein müssen, nur für Bauleitpläne gefordert werden sollten, die für UVP-pflichtige Vorhaben aufgestellt werden.

Den Umstand, dass sich aus dieser Abgrenzung ebenfalls ein zusätzliches Abgrenzungserfordernis und eine potenzielle Fehlerquelle ergeben würden, hält die Planspielstadt für beherrschbar, da man in allen Zweifelsfällen „großzügig“ die gesteigerten Anforderungen für UVP-pflichtige Vorhaben erfüllen würde. Da dies nur wenige Ausnahmefälle beträfe, würde sich daraus in der Summe weniger Aufwand und Rechtsunsicherheit ergeben, als aus der Erstreckung der sich aus der UVP-Änderungsrichtlinie ergebenden vorhabenbezogenen Anforderungen auf alle Bebauungspläne.

5.3 Auslegungsfragen und redaktionelle Hinweise

Die Planspielkommunen haben zudem eine Reihe von offenen Auslegungsfragen angesprochen, die sich für die jeweilige Praxis der Kommunalverwaltung als problematisch erweisen könnten. Im Planspiel konnten allerdings zu den damit angesprochenen Auslegungserfordernissen durchweg sachgerechte Lösungsansätze gefunden werden. Gleichwohl halten die Planspielkommunen es für zweckmäßig, die Einführung des neuen Rechtes durch einen Einführungserlass sowie durch geeignete Arbeitshilfen und Checklisten zu begleiten, die Hinweise auf die sachgerechte Auslegung geben.

Genereller redaktioneller Art ist der Hinweis aus der Planspielstadt **Leipzig**: Die im Gesetzentwurf in einem einzigen Satz gefasste Beschreibung der Inhalte des Umweltberichts erschwere die Lesbarkeit und das Verweisen. Es wird daher angeregt, die Inhalte in besser gegeneinander abgrenzbare vollständige Sätze aufzulösen (**Leipzig**). Auch wird darauf hingewiesen, dass einzelne Umweltbelange im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 7 in der Anlage 1 mehrfach angesprochen werden. Um die Übersichtlichkeit und Nachvollziehbarkeit des Umweltberichtes zu gewährleisten, müsse die Kommune deshalb entscheiden, unter welchem Belang Mehrfachnennungen abgearbeitet werden. So solle z.B. Nr. 1 a) der Anlage 1 beibehalten bleiben, obwohl deren Inhalte bereits im städtebaulichen Teil der Begründung ausführlich beschrieben sind (**Köln**).

Begrüßt wird, dass in Weiterentwicklung des Referentenentwurfs nun besser zum Ausdruck gebracht wird, dass es im Umweltbericht nur um „erhebliche“ Umweltauswirkungen geht (so ausdrücklich **Leipzig**). So wird u.a. auch begrüßt, dass – wie auch im Planspiel angeregt – nach dem Regierungsentwurf die Bestandsaufnahme ausdrücklich auf die Umweltmerkmale zu beschränken ist, die voraussichtlich erheblich beeinflusst werden.

Auch wird auf Abweichungen zwischen dem Wortlaut der Richtlinie und der geplanten Formulierung in Nr. 2 a) hingewiesen (**Tübingen**): So heiße es im Gesetzentwurf „eine Bestandsaufnahme der einschlägigen Aspekte des derzeitigen Umweltzustands (Basisszenario), einschließlich der Umweltmerkmale der Gebiete, die voraussichtlich erheblich beeinflusst werden, und eine Übersicht über die voraussichtliche Entwicklung des Umweltzustands bei Nichtdurchführung der Planung, soweit diese Entwicklung gegenüber dem Basisszenario mit zumutbarem Aufwand auf der Grundlage der verfügbaren Umweltinformationen und wissenschaftlichen Erkenntnisse abgeschätzt werden kann“. Demgegenüber finde sich in der Richtlinie folgender Wortlaut: „Eine Beschreibung der relevanten Aspekte des aktuellen Umweltzustands (Basisszenario) und eine Übersicht über seine voraussichtliche Entwicklung bei Nichtdurchführung des Projekts, soweit natürliche Entwicklungen gegenüber dem Basisszenario mit zumutbarem Aufwand auf der Grundlage der verfügbaren Umweltinformationen und wissenschaftlichen Erkenntnisse bewertet

werden können“. Diese Abweichung erkläre sich nicht. Auslegungsprobleme werden jedoch nicht gesehen, da die Regelung im Zweifel im Kontext der UVP-Richtlinie auszulegen sei.

Zudem werde in der geplanten Neufassung zusätzlich zu dem in Nr. 2 b) verwendeten Begriff „Prognose“ in Nr. 2 a) der Begriff „Übersicht über die voraussichtliche Entwicklung des Umweltzustands ...“ verwendet. Es werde auch nicht aus der Begründung deutlich, welche Bedeutung dieser unterschiedlichen Bezeichnung beizumessen ist (**Leipzig**). Die Planspielkommunen gehen allerdings davon aus, dass sich aus der neuen Formulierung keine von der bisherigen Rechtslage abweichenden Anforderungen ergeben und halten die Änderung deshalb für unproblematisch.

Anmerkung zu Nr. 2 b) Doppelbuchstabe cc): „Wärme und Strahlung“ sowie „Verursachung von Belästigungen“: Unter „Wärme“ könne Prozesswärme bei gewerblichen Nutzungen oder die Wärme verstanden werden, die von Gebäuden während der Heizperiode abgestrahlt wird. Unter „Strahlung“ könne etwa radioaktive Strahlung bei bestimmten Prozessen verstanden werden oder auch Rückstrahlung von Sonnenlicht von bestimmten (Gebäude-)Oberflächen, z.B. Fotovoltaikanlagen. Es stelle sich die Frage, welche Art von „Wärme und Strahlung“ gemeint sei und ob diesbezüglich eine pauschale Abschätzung im Sinne von „gering“, „mäßig“, „hoch“ ausreiche oder ob konkrete Werte zur Wärmeabgabe oder Strahlungsintensität zu ermitteln seien (**Köln**). Entsprechende Aussagen seien bei Fehlen ganz konkreter Vorhaben in der Bauleitplanung schwierig. Bei Angebotsbebauungsplänen wird deshalb folgender Satz für den Umweltbericht vorgeschlagen: „Eine erhebliche Wärme- oder Strahlungsemission wird mit der Umsetzung der Planung voraussichtlich nicht einhergehen“ (**Köln**).

Klärungsbedarf wird auch hinsichtlich des Begriffs „Verursachung von Belästigungen“ gesehen und ob „Verursachung von Belästigungen“ in Verbindung mit „Art und Menge“ zu sehen sei oder ob es um die Beschreibung der erheblichen Auswirkungen infolge der Verursachung von Belästigungen gehe (**Köln**). Auch diesbezüglich seien Anwendungshilfen in Form von Arbeitshilfen und Checklisten sinnvoll.

Anmerkung zu Nr. 2 b) Doppelbuchstabe dd): „Abfälle“: Klärungsbedürftig ist nach Auffassung der Planspielgemeinde **Sylt** auch der Begriff Abfälle.

Die unter Nr. 2 b) Doppelbuchstabe ee) geforderten Aussagen für die menschliche Gesundheit, das kulturelle Erbe oder die Umwelt seien durch die Aussagen gemäß § 1 Abs. 7 c) und d) BauGB bereits abgedeckt. Neue Anforderungen würden hier nicht gestellt (so ausdrücklich **Köln**).

Anmerkung zu Nr. 2 b) Doppelbuchstabe ff): Auf kumulierende Auswirkungen von Vorhaben benachbarter Plangebiete könne der einzelne Bebauungsplan nach Auffassung der Planspielstadt **Köln** nicht reagieren. Die Sinnhaftigkeit dieser Angaben wird bei zum Zeitpunkt der Planung noch fehlender Kenntnis der konkreten Vorhaben und späteren Nutzungen infrage gestellt. Vor diesem Hintergrund sei auch hier auf den noch unzureichenden Detaillierungsgrad der Planung abzustellen. Eine Prüfung der Auswirkungen könne daher auf die wesentlichen Prüfbereiche wie Lärm, Luftschadstoffe, Klima (Klimawandelfolgen), für die Einzelgutachten vorliegen, beschränkt werden. Eine zusätzliche Untersuchung, welche über die bislang schon für die Planung erforderlichen Umweltgutachten hinausgehe, sei nicht erforderlich (**Köln**).

Anmerkung zu Nr. 2 b) Doppelbuchstabe gg): Hier wird abweichend von der sonstigen Diktion der Begriff „des Vorhabens“ (Einzahl) verwendet. Soweit es sich insoweit um ein redaktionelles Versehen handelt, sollte dieses ausgeräumt werden. Andernfalls sei die Frage offen, warum hier die Einzahl verwendet werde (**Leipzig**). Auch erscheine klärungsbedürftig, was die tatsächlichen, zu berücksichtigenden Folgen des Klimawandels sein könnten (**Leipzig**).

Anmerkung zu Nr. 2 b) erster Teilsatz hinter Doppelbuchstabe hh): Die Planspielkommunen haben die aus der UVP-Richtlinie übernommene durch eine Aneinanderreihung von sich zum Teil im Sinngehalt überlappenden Attributen gekennzeichnete Regelung diskutiert. Sie sind zu dem Ergebnis gekommen, dass es im Sinne einer auf die erheblichen Umweltauswirkungen fokussierenden stringenten Handhabung unsinnig sei, die erheblichen, direkten, etwaigen, indirekten, sekundären, etc. Auswirkungen auf die Belange nach § 1 Abs. 6 Nummer 7 a) bis j) in jedem Fall schematisch aufzurufen und zu beschreiben. Dies wäre eine überbordende Anforderung, die so in der täglichen Anwendung nicht handhabbar sei (**Köln**). Deshalb halten es die Planspielkommunen für sachgerecht und erforderlich, die Regelung im Zusammenhang auszulegen. Der erste Teilsatz hinter hh) mit seiner Aufzählung der genannten Auswirkungsformen fülle den durch Nr. 2 b) zweiter Teilsatz gesteckten Rahmen („die möglichen erheblichen Auswirkungen während der Bau- und Betriebsphase der geplanten Vorhaben“) lediglich begrifflich aus, ohne ihn zu erweitern oder einzuschränken. Die Aufzählung beinhalte keinerlei zusätzlichen Regelungscharakter. Jede erhebliche Umweltauswirkung weise wenigstens eine bzw. in der Regel mehrere der aufgezählten Auswirkungsformen auf. Eine erweiterte Anforderung etwa dahin gehend, dass ermittelt oder sogar im Umweltbericht dargelegt werden müsste, welche der genannten Auswirkungsformen die jeweiligen Umweltauswirkungen aufweisen, ergebe sich demnach aus der Gesetzesformulierung nicht (so ausdrücklich **Leipzig**).

Zu Nr. 2 b) letzter Teilsatz: Nach dem Wortlaut soll „die Beschreibung nach Halbsatz 2 [...] zudem den [...] festgelegten Umweltschutzziele Rechnung tragen“. Soweit damit gemeint sei, dass in der Beschreibung auch dargelegt werden solle, inwieweit den genannten Umweltschutzziele Rechnung getragen oder auch nicht Rechnung getragen werde, sollte dieses auch im Wortlaut zum Ausdruck gebracht werden.

Zu Nr. 2 c): Die von der Planspielstadt **Leipzig** zum Referentenentwurf gegebenen Hinweise wurden im Regierungsentwurf aufgegriffen. Insbesondere wird begrüßt, dass der Wortlaut nun ausdrücklich Bezug nimmt auf festgestellte erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen. Ursprüngliche Bedenken sind damit weitgehend ausgeräumt. Als auslegungsbedürftig wird seitens der Planspielstadt **Leipzig** die Formulierung „sowie gegebenenfalls geplante Überwachungsmaßnahmen“ gesehen. Insoweit sei zu klären, ob sich das Wort „gegebenenfalls“ auf das Beschreiben oder die Planung von Überwachungsmaßnahmen beziehen solle.

Zu Nr. 2 e): Diesbezüglich wird auf die Auslegungsschwierigkeiten in Bezug auf § 1 Abs. 6 Nr. 7 j) verwiesen. Auch wird die Frage aufgeworfen, was unter „andere rechtlich vorgeschriebene Prüfungen“ zu verstehen sei.

Angesichts der vielfältigen Auslegungsfragen wünschen sich die Planspielkommunen ein Muster, an dem sich die Praxis orientieren kann.

5.4 Weitere Anregungen

Die Planspielstadt **Leipzig** weist darauf hin, dass Umweltberichte sehr häufig zu viel Umfang und einen zu hohen Detaillierungsgrad aufweisen. Bei den Erstellern der Umweltberichte, z.B. bei den Umweltbehörden, fehle häufig das Verständnis, dass es nur auf die erheblichen Umweltauswirkungen ankomme. Dies sei zwar schon in § 2 Abs. 4 BauGB angelegt. Die Planspielstadt regt gleichwohl an zu prüfen, ob die Beschränkung des Gegenstands der Umweltprüfung auf die erheblichen Umweltauswirkungen gesetzgeberisch noch besser verdeutlicht werden kann.

IV. Erweiterung des planerischen Handlungsspielraums im Zusammenhang mit Störfallrisiken

Drei Planspielkommunen (**Tübingen, Sylt, Zingst**) verfügen über keine praktischen Erfahrungen mit Störfallbetrieben. Für die anderen Planspielkommunen ist der planerische Umgang mit Störfallbetrieben demgegenüber ein relevantes Thema. Die Planspielkommunen **Sylt** und **Zingst** haben vor diesem Hintergrund auf eine Stellungnahme zu den geplanten Regelungen, die sich auf Planungen mit störfallrechtlicher Relevanz beziehen, verzichtet.

1. Festsetzung baulicher und sonstiger technischer Maßnahmen, die der Vermeidung oder Minderung der Folgen von Störfällen dienen – § 9 Abs. 1 Nr. 23 c) BauGB

Geplante Neuregelung

Nach dem Gesetzentwurf soll § 9 Abs. 1 Nr. 23 BauGB um einen Buchstaben c ergänzt werden:

„23. Gebiete, in denen

[Buchstabe a und b unverändert]

c) bei der Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von nach Art, Maß oder Nutzungsintensität zu bestimmenden Gebäuden oder sonstigen baulichen Anlagen in der Nachbarschaft von Betriebsbereichen nach § 3 Absatz 5a des Bundes-Immissionsschutzgesetzes bestimmte bauliche und sonstige technische Maßnahmen, die der Vermeidung oder Minderung der Folgen von Störfällen dienen, getroffen werden müssen;“

Votum

Die neue Möglichkeit zur Festsetzung bestimmter baulicher und sonstiger technischer Maßnahmen, die der Vermeidung oder Minderung der Folgen von Störfällen dienen, wird als Erweiterung der Gestaltungsmöglichkeiten bei Planungen im Umfeld von Störfallbetrieben begrüßt.

Die Ausgestaltung der Festsetzungsmöglichkeiten wird grundsätzlich als zweckmäßig und praktikabel erachtet, wobei der Begriff „Nachbarschaft“ im Kontext des Störfallrechts ausgelegt wird.

Begründung

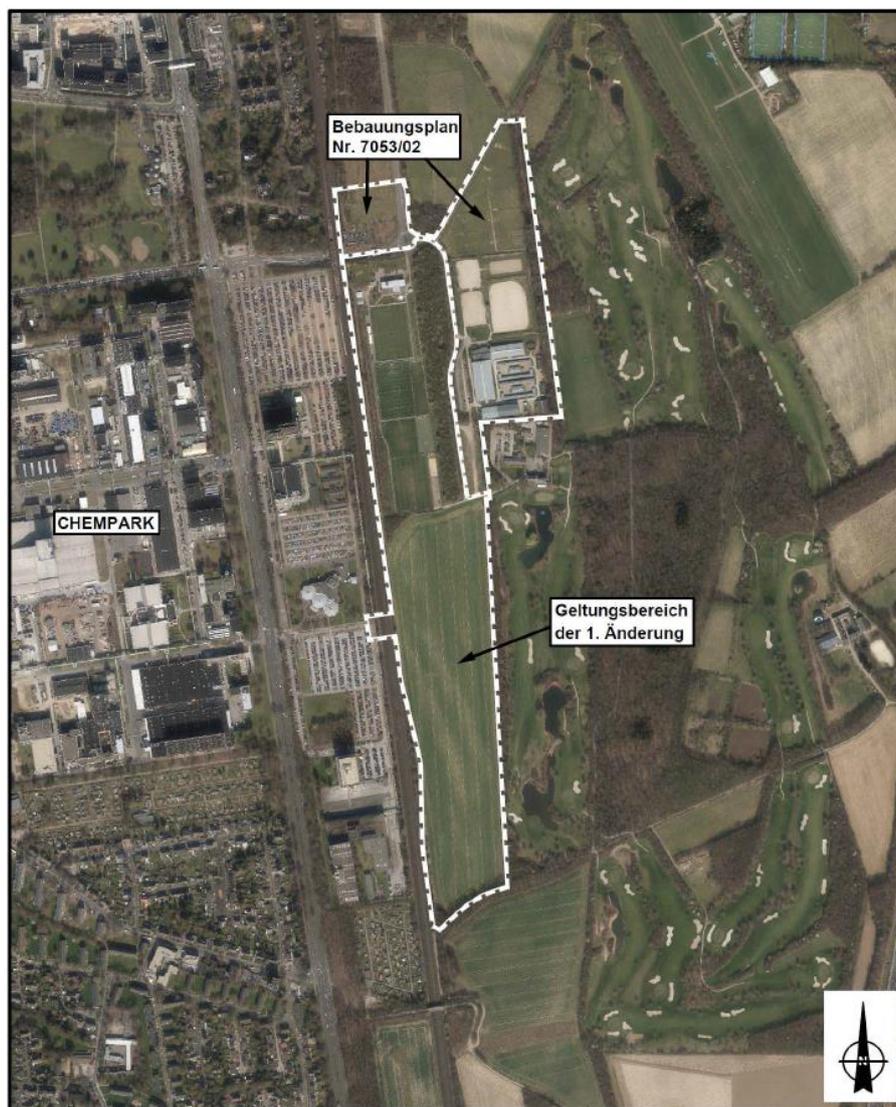
Insgesamt wird die neue Festsetzungsmöglichkeit in § 9 Abs. 23 c) BauGB positiv bewertet. Die Planspielstadt **Leipzig** hebt besonders hervor, durch diese Festsetzung den Bestandsschutzinteressen des Eigentümers des Betriebsbereichs gerecht werden zu können. Zudem könnte Klarheit darüber geschaffen werden, welche konkreten Maßnahmen getroffen werden müssen um den jeweiligen Interessen gerecht zu werden, ohne dass bei jedem Einzelvorhaben die Frage von Neuem gestellt werden müsse.

1.1 Mögliche Anwendungsfälle

Die Planspielkommunen haben geprüft, in welchen Fallkonstellationen die nach dem Gesetzentwurf in § 9 Abs. 23 c) BauGB neu vorgesehene Festsetzungsmöglichkeit relevant werden könnte. Mögliche Anwendungsfälle sind nach Einschätzung der Planspielstädte Fallkonstellationen, bei denen schutzbedürftige Nutzungen an bestehende Störfallbetriebe heranrücken. Auf den Fall der Errichtung oder Erweiterung eines Betriebsbereichs sei die Festsetzungsmöglichkeit demgegenüber nicht anzuwenden. Relevant könne die Festsetzung sowohl für Planänderungen als auch für Neuaufstellungen sein.

Die Planspielstadt **Köln** benennt eine Reihe von Nutzungsarten, welche im Umfeld zu Störfallbetrieben Handlungserfordernisse auslösen könnten: Wohnen, Kinderbetreuungseinrichtungen, Alten-/Pflegewohnheim, großflächiger Einzelhandel sowie öffentliche Grünflächen/Sportflächen. Beispielhaft wird auch der Fall der Planung eines Jugend-Fußball-Leistungszentrums mit mehreren Sportplätzen und Vereinsheim angeführt.

Beispiel der Planspielstadt **Köln**: Bebauungsplan 7053/02 / Kurtekottener Straße, 1. Änderung für ein Jugend-Fußball-Leistungszentrum mit mehreren Sportplätzen und Vereinsheim



Kartendaten: © Stadt Köln, CC-BY 4.0

Im Rahmen einer befristeten Baugenehmigung wurde abweichend von den Festsetzungen eines bestehenden Bebauungsplanes, der für diesen Bereich Stellplätze vorsieht, ein Vereinsheim mit Sportplätzen im Wege der Befreiung genehmigt. Nach Ablauf der Befristung soll diese Nutzung durch eine Änderung des Bebauungsplans gesichert werden. Die Problematik besteht aus der Nachbarschaft zu einem Störfallbetrieb (Chemiepark). Das planerisch zu sichernde Jugend-Fußball-Leistungszentrum liegt komplett in mindestens einem Abstandsbereich des Chemieparks. Im Rahmen eines Gutachtens wurde festgestellt, dass mit Blick auf die Anforderungen der Seveso III Richtlinie folgende Maßnahmen für den Fall eines Störfalls im Chemiepark notwendig sind:

- Alarm- und Notfallplan für das Jugend-Fußball-Leistungszentrum inklusive Tribüne und Sportplätzen,
- Errichtung zusätzlicher Schutzgebäude gegebenenfalls auf dem Gelände verteilt, die erschütterungsbeständig und mit künstlichem Belüftungssystem sowie mit Erst-Hilfe-Maßnahmen-Set ausgestattet sind,
- Begrenzung der Besucherzahl/Spielzeiten,
- zusätzliches Personal bei Veranstaltungen, das Anweisungen gibt.

Nach derzeitigem Recht können entsprechende Regelungen und Maßnahmen nur über städtebaulichen Vertrag getroffen werden. Nach der geplanten Neuregelung könnten die notwendigen Vorkehrungen zumindest teilweise auch durch Festsetzungen abgesichert werden.

Folgende textlichen Festsetzungen werden vorgeschlagen:

- „1. Gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 23 c) BauGB sind nach dem Alarm- und Notfallplan innerhalb der Flächen für Sportanlagen, in den dafür ausgewiesenen Flächen, Schutzräume die der Vermeidung oder Minderung der Folgen von Störfällen dienen, zu errichten. Diese Schutzräume sind nach der DIN XXYY herzustellen.
2. Gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 23 c) BauGB sind innerhalb der Flächen für Sportanlagen Nebenanlagen, die nicht der Zweckbestimmung Sportanlage dienen, die aber zur Vermeidung oder Minderung der Folgen von Störfällen errichtet werden müssen, zulässig.
3. Gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 23 c) BauGB werden Nebenanlagen (Schutzräume), die als Maßnahme zum Schutz bei einem Störfall errichtet werden, nicht auf die GFZ angerechnet.
4. Gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 23 c) BauGB wird die Nutzungsintensität der Sportanlagen im Hinblick auf mögliche Störfallrisiken wie folgt festgesetzt:
 - a) Die Nutzung wird zeitlich beschränkt auf die tägliche Betriebszeit von xxx Uhr bis yyy Uhr.
 - b) Die Anzahl der Besucher wird entsprechend der Aufnahmekapazität der Schutzräume auf maximal XY Personen begrenzt.“

Die Begründung könnte nach Auffassung der Planspielstadt wie folgt gefasst werden:

„In ca. 400 Meter Entfernung befindet sich westlich des Plangebietes der Bereich des Chemieparkes Leverkusen. Nach § 50 BImSchG sind bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen für bestimmte Nutzungen vorgesehene Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen und von schweren Unfällen im Sinne des Artikels 3 Nr. 5 der Richtlinie 96/82/EG in Betriebsbereichen hervorgerufene Auswirkungen auf öffentlich genutzte Gebäude und Freizeitgebiete, so weit wie möglich vermieden werden.

Das Sportzentrum stellt eine schutzbedürftige Nutzung im Sinne des Artikels 12 der Seveso III-Richtlinie dar.

Die vorgesehene Fläche des Vereinsheims mit den Sportplätzen liegt in geringem Maße teilweise innerhalb eines Achtungsabstandes zu einem Gefahrenpotenzial des Chemieparkes und daher sind bauliche oder sonstige technische Maßnahmen, die der Vermeidung oder Minderung der Folgen von Störfällen dienen, notwendig.

Die Sportstätte wird in bauliche Anlage (Vereinsheim, Tribüne, Umkleide) und offene Sportplätze gegliedert, die in unterschiedlichen Abständen zum Chemiepark liegen.

Daher sind Maßnahmen einzuplanen, die während des Spielbetriebes ergriffen werden:

- Relativ geringe Anzahl zeitgleich Anwesender (Besucher) und Dauer des Aufenthalts (Betriebszeit)
- Mobilität der Personen
- Übersichtlichkeit der Gebäude und des Areals
- Übersichtlichkeit der Fluchtwege und Schutzräume sowie deren Festsetzungen

Von der zukünftig vorgesehenen Nutzung der Sportstätte ist keine Zunahme der Gefährdung des benachbarten Störfallbetriebes (Chemiepark) zu erwarten.“

Die Planspielstadt **Bamberg** benennt zwei Fallkonstellationen, bei denen sie gegebenenfalls auf die neue Festsetzungsmöglichkeit zurückgreifen würde. Zum einen geht es um ein Gewerbegebiet mit zukünftigem Störfallbetrieb, wobei sich auch nutzungsintensivere Vorhaben ansiedeln wollen. Zum anderen handelt es sich um eine Wohnbebauung in der Nähe von Fernwärme-Kraftwerken mit Gaslagerstätten. Anhand des zuletzt genannten Beispiels zeige sich, dass die neuen Festsetzungsoptionen die planerischen Gestaltungsmöglichkeiten sinnvoll erweitern würden.

Beispiel der Planspielstadt Bamberg: Stadtwerke Bamberg, Gaslager – Wohnbebauung als Nutzungsoption in der Nachbarschaft



Abbildungen: © Stadt Bamberg

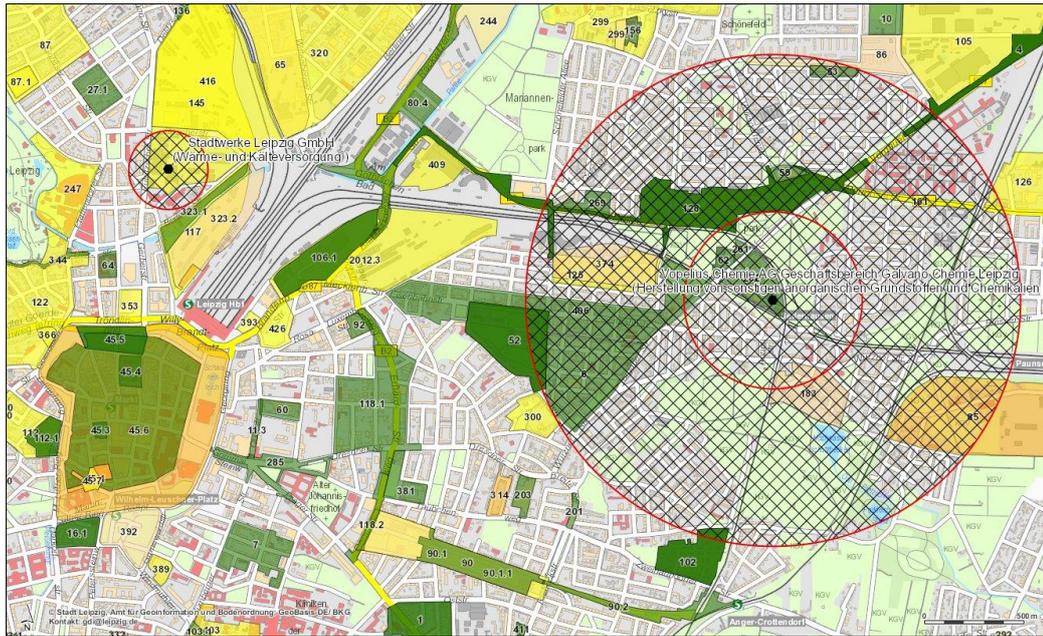
Als Option wird eine neue Wohnbebauung in der Nähe zum Störfallbetrieb erwogen. Ein Gutachten gemäß der Seveso III Richtlinie wäre erforderlich, in welchem der angemessene Sicherheitsabstand gutachterlich festgelegt werden müsste. Die zukünftige Wohnbebauung liegt nun aber in der ermittelten angemessenen Sicherheitsabstandszone. Die neue Festsetzungsmöglichkeit eröffne zusätzliche Gestaltungsspielräume, den aus

der Störfallbetriebsnachbarschaft resultierenden Konflikt zu bewältigen. Durch die Einführung des § 9 Abs. 1 Nr. 23 c) BauGB könnten Festsetzungen getroffen werden, die das Abwägungsergebnis positiv gestalten würden. Die Festsetzungen könnten im konkreten Beispiel eine Schutzwand oder Berme, das Verbot länglicher Gebäudeformen entlang der Straße sowie Verstärkungsmaßnahmen im Frontbereich wie vorgehängte Schutzfassade und Sicherheitsglas sein.

Angesprochen werden insoweit die Schwierigkeiten, die sich aus der Bestimmung des im Einzelfall angemessenen Abstands ergeben (insbesondere **Bamberg** und **Leipzig**). Es gebe hierzu keine generellen normativen Regeln. Der störfallrechtliche Begriff des „angemessenen“ Abstands sei ein anhand störfallspezifischer Faktoren technisch-fachlich bestimmbarer Rechtsbegriff, der – ohne einen Beurteilungs- oder Ermessensspielraum – einer vollen gerichtlichen Überprüfung unterliegt (so **Bamberg**). Es bestehen daher in der Praxis häufig Unsicherheiten, wie und mit welchen Inhalten eine Planung im Umfeld von Störfallbetrieben möglich sein soll. Aus diesem Grund besteht z.B. in der Planspielstadt **Leipzig** Zurückhaltung gegenüber der Aufstellung von Bebauungsplänen im Umfeld von Störfallbetrieben. Wenn überhaupt eine Planung erfolge, würde auf vorhabenbezogene Bebauungspläne ausgewichen (siehe Beispiel).

Beispiel der Planspielstadt **Leipzig**: Nachbarschaft eines Chemiebetriebes





Kartendaten: © Stadt Leipzig, Amt für Geoinformation und Bodenordnung; GeoBasis-DE/BGK

Es handelt sich um einen Störfallbetrieb mit erweiterten Pflichten bzw. der oberen Klasse, der von einer heterogenen Nutzungsstruktur (Gewerbe, Büro, Einzelhandel, Wohnen, Bahnflächen, Kleingärten usw.) umgeben ist. Die planungsrechtliche Situation stellt sich vielschichtig dar. Die Palette reicht vom einfachen Bebauungsplan über einen Vorhaben- und Erschließungsplan bis hin zu Bereichen im Innenbereich bzw. Außenbereichsflächen. Der Achtungsabstand beträgt 1.500 m; der durch einen Gutachter ermittelte angemessene Abstand beträgt 450 m.

Bei Einzelvorhaben im Umfeld besteht regelmäßig große Unsicherheit, ob diese zugelassen werden können. Daraus ergibt sich in jedem Einzelfall ein erheblicher Aufwand z.B. für Gutachten zum Nachweis der Vereinbarkeit der Nutzungen.

Trotz der neuen Festsetzungsmöglichkeit wird die Planspielstadt **Leipzig** voraussichtlich auch weiterhin eher zurückhaltend gegenüber Planungen im Umfeld von Störfallbetrieben bleiben. Gleichwohl könne ein Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2c BauGB gegebenenfalls langfristig dazu beitragen, den betroffenen Stadtbereich durch Ausschluss verschiedener Nutzungen von bestimmten schutzbedürftigen Nutzungen freizuziehen.

1.2 Voraussetzungen und Gegenstand der Festsetzungen

Die Planspielkommunen wurden auch danach befragt, ob die Ausgestaltung der Festsetzungsmöglichkeiten hinsichtlich der Voraussetzungen zweckmäßig und praktikabel ist. Das Meinungsbild hierzu ist grundsätzlich positiv. Im Detail gibt es allerdings Anmerkungen insbesondere zum Auslegungsbedarf.

So wird darauf hingewiesen, dass der Begriff „Nachbarschaft“ nicht definiert sei (**Köln, Leipzig, Tübingen**). Es wird davon ausgegangen, dass insoweit der Achtungsabstand zu einem Störfallbetrieb bzw. – soweit der angemessene Abstand schon bestimmt ist – dieser maßgeblich sein muss. Die Planspielstadt **Leipzig** leitet dies aus dem Planerfordernis ab, da außerhalb des Achtungsabstandes eine Festsetzung nach Nr. 23 c) städtebaulich nicht mehr zu rechtfertigen

sei. Die Planspielstadt **Tübingen** regt an, diesen Auslegungsansatz im Einführungserlass zu verdeutlichen.

Auch der Begriff „Nutzungsintensität“ wird als neu und auslegungsbedürftig thematisiert (**Köln, Leipzig, Tübingen**), ohne dass allerdings hieraus konkrete Probleme bei der Anwendung der neuen Festsetzungsmöglichkeit abgeleitet werden. Ein möglicher Anwendungsfall wird im Beispiel der Planspielstadt **Köln** „Jugend-Fußball-Leistungszentrum“ deutlich, bei dem die Zahl der Besucher und die Betriebszeiten eingeschränkt werden könnten.

Begrüßt wird, dass die Regelung eine Anregung aus dem Planspiel aufgreifend nicht ausschließlich auf die Errichtung von Gebäuden und sonstigen baulichen Anlagen abstellt, sondern auch die Änderung und Nutzungsänderung von bereits bestehenden Anlagen im Sinne eines vorsorgenden Schutzes einbezieht. Denn anders als bei den Maßnahmen für erneuerbare Energien und Kraft-Wärme-Kopplung aus Nr. 23 b) stehe hier der Schutz der Betroffenen im Vordergrund.

Zur Auslegung des Begriffs „sonstige bauliche Anlagen“ wird auf die einschlägigen Definitionen in den Bauordnungen der Länder abgestellt.

1.3 Weitere Anwendungsaspekte

Die Planspielstadt **Köln** weist darauf hin, dass Bebauungsplanverfahren mit Störfallproblematik typischerweise durch die erforderlichen Gutachten erheblich verzögert und teurer werden. Zudem sei es im Rahmen der Erstellung notwendiger Gutachten oftmals sehr schwierig, die erforderlichen Informationen zu erhalten, da – gerade große – Betriebe oft nicht im Detail zu ihrer Produktion und den zu verarbeitenden Stoffen Auskunft geben wollen. Die Planspielstadt **Leipzig** verweist insoweit auch auf Artikel 14 GG und erwägt, ob aus diesem Grund für eine Festsetzung auf der Grundlage von § 9 Abs. 1 Nr. 23 c) BauGB, zwingend der angemessene Abstand des Betriebsbereichs im Rahmen des Planverfahrens ermittelt werden muss. Auch Fragen in Bezug auf den Bestandsschutz (Art. 14 GG) und die damit in Verbindung stehenden eventuellen Entschädigungsansprüche aus § 42 BauGB dürften sich bei der Überplanung bebauter Bereiche ergeben (**Leipzig**).

2. Einfache Bebauungspläne zur Steuerung des Umgangs mit Störfallrisiken – § 9 Abs. 2c BauGB

Geplante Neuregelung

Nach § 9 Abs. 2b BauGB soll folgender Abs. 2c eingefügt werden:

„(2c) Für im Zusammenhang bebaute Ortsteile nach § 34 und für Gebiete nach § 30 in der Nachbarschaft von Betriebsbereichen nach § 3 Absatz 5a des Bundes-Immissionsschutzgesetzes kann zur Vermeidung oder Verringerung der Folgen von Störfällen für bestimmte Nutzungen, Arten von Nutzungen oder für nach Art, Maß oder Nutzungsintensität zu bestimmende Gebäude oder sonstige bauliche Anlagen in einem Bebauungsplan festgesetzt werden, dass diese zulässig, nicht zulässig oder nur ausnahmsweise zulässig sind; die Festsetzungen können für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans unterschiedlich getroffen werden.“

Votum

Die neue Möglichkeit nach § 9 Abs. 2c BauGB zur Festsetzung der Zulässigkeit, Unzulässigkeit oder ausnahmsweisen Zulässigkeit bestimmter Nutzungen, Arten von Nutzungen oder für nach Art, Maß oder Nutzungsintensität zu bestimmende Gebäude oder sonstige bauliche Anlagen zur Vermeidung oder Minderung der Folgen von Störfällen wird als Erweiterung der Gestaltungsmöglichkeiten bei Planungen im Umfeld von Störfallbetrieben begrüßt.

Begründung

2.1 Mögliche Anwendungsfälle

Die Planspielkommunen wurden befragt, ob und, wenn ja, welche Handlungserfordernisse sich im Siedlungsbestand aus der räumlichen Nähe von Störfallbetrieben und schutzwürdigen Nutzungen ergeben. Im Kern geht es dabei um Gemengelagenkonstellationen. Die Planspielstadt **Köln** verweist darauf, dass es Steuerungsbedarf in Gebieten geben könne, welche sich von einer störfallunsensiblen zu einer störfallsensiblen Nutzung entwickeln. In diesem Fall könnte der Ausschluss von dauerhaften Nutzungen, Nutzungen mit hohen Nutzerzahlen, Wohnnutzung, Kindertagesstätten o.ä. erforderlich werden.

Die Bandbreite möglicher Fallkonstellationen verdeutlicht die Planspielstadt **Leipzig** anhand eines Beispiels mit einer komplexen Gemengelage aus Störfallbetrieb und unterschiedlichen schutzbedürftigen Nutzungen:

Beispiel der Stadt **Leipzig**: Komplexe Gemengelage mit Störfallbetrieb

- Reaktivierung eines über einen Vorhaben- und Erschließungsplan errichteten und als Bau- und Gartenmarkt gewerblich genutzten Objektes im Umfeld eines Betriebsbereichs, das längere Zeit ungenutzt blieb,
- Neubau eines Wohnhauses mit mehreren Wohneinheiten als Lückenschließung im Umfeld eines Betriebsbereichs,
- Erweiterung (Dachgeschossausbau) und Aufwertung (Balkonanbauten) bestehender Mehrfamilienhäuser im Umfeld eines Betriebsbereichs,
- Neubau eines Einfamilienhauses im Umfeld eines Betriebsbereichs,
- Bauantrag für die Umnutzung eines Bestandsobjektes zu einem gewerblichen Betrieb mit größerem wechselnden Kundenkreis im Umfeld eines Betriebsbereichs (das Vorhaben wurde aufgrund der Störfall-Problematik abgelehnt),
- Erweiterung des bestehenden Störfallbetriebes (ohne räumliche Vergrößerung des Standortes) durch Errichtung eines weiteren Lagers für Gefahrstoffe,
- Neubau eines Verbrauchermarktes als Ersatz für einen kleineren Markt (Erweiterung der Verkaufsfläche um ca. 30 Prozent) an gleicher Stelle im Umfeld eines Betriebsbereichs.

Als weiteres allerdings fiktives Beispiel für einen möglichen Anwendungsfall der neuen Festsetzungsmöglichkeit wurde der Fall eines Pflegeheimes diskutiert (**Köln**).

Beispiel: Pflegeheim [fiktiv]

Die Einrichtung umfasst mehrere hundert stationäre Pflegeheimplätze. Sie liegt in der Nachbarschaft zu Betriebsbereichen gemäß StörfallVO und im angemessenen Abstand von zwei Störfallbetrieben. Für den Fall einer notwendig werdenden Evakuierung ergeben sich besondere Anforderungen. Die Anwendung des § 9 Abs. 2c BauGB könnte mit dem Ziel möglich und sinnvoll sein, um Störfallrisiken zu reduzieren. So könnten z.B.

die Ausrichtung der Balkone geregelt werden sowie Teilbereiche festgelegt werden, in denen zusätzliche Bettenhäuser unzulässig sind. Zudem könnte in bestimmten Teilbereichen die Errichtung von Schutzräumen festgesetzt werden.

Daneben werden auch Handlungserfordernisse gesehen, die außerhalb des Bereichs der Bauleitplanung liegen (z.B. Übungen mit Anwohnern oder Mitarbeitern von Betrieben) (**Köln**).

2.2 Voraussetzungen und Gegenstand der Festsetzungen

Grundsätzlich wird die neue Festsetzungsmöglichkeit als eine Erweiterung des planungsrechtlichen Werkzeugkastens begrüßt (**Bamberg, Leipzig, Köln, Tübingen**). Aufgrund der allgemeinen Unsicherheit, die rund um das Thema der Störfallbetriebe bestehe, und der noch weitgehend offenen Fragen der konkreten Ausgestaltung eines solchen Planes werde es voraussichtlich aber zu einer eher deutlich zurückhaltenden Anwendung kommen (**Leipzig**).

Zwei Planspielkommunen thematisieren den Anwendungsbereich der geplanten Festsetzungsmöglichkeit (**Leipzig, Tübingen**). Ausdrücklich begrüßt wird, dass entsprechend der im Rahmen des Planspiels erfolgten Anregung der Anwendungsbereich generell alle Bebauungsplangebiete und nicht nur qualifizierte Bebauungspläne im Sinne von § 30 Abs. 1 BauGB umfasst. Dies ist erforderlich, um auch Gebiete mit einfachem Bebauungsplan festzusetzen. Solche einfachen Bebauungspläne hat die Planspielstadt **Leipzig** z.B. zur Sicherung der Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche mit Festsetzungen nach § 9 Abs. 2b BauGB aufgestellt. Auch können nun vorhabenbezogene Bebauungspläne (Fall des § 30 Abs. 2 BauGB), die innerhalb eines im Übrigen nach § 34 BauGB zu beurteilendes Gebietes liegen können, einbezogen werden.

Wie schon zu § 9 Abs. 1 Nr. 23 c) BauGB wird auch hier die Auslegungsbedürftigkeit des Begriffs „Nachbarschaft von Betriebsbereichen“ angesprochen. Die Planspielstadt **Köln** hält die geplante neue Festsetzung nach bisheriger Einschätzung deshalb für problematisch. Als Ansatzpunkt werden die „*Kartographischen Abbildungen der Betriebsbereiche und Anlagen*“ (KABAS) nach Störfallverordnung angesprochen. Weitergehende und detailliertere Informationen lägen nur im Einzelfall vor. Als Grundlage für die Auslegung des Begriffs „Nachbarschaft von Betriebsbereichen“ könne zwar theoretisch auf die KABAS abgestellt werden. Bei näherem Hinsehen sei dies aber nicht sachgerecht, weil diese i.d.R. nur die Achtungsabstände aus einer typisierenden Betrachtung darstelle. Eine Aktualisierung der KABAS erfolge auch dann nicht, wenn der „angemessene Abstand“ festgestellt wurde und bekannt ist. Im Gegensatz zum angemessenen Abstand, dem eine konkrete gutachterliche Einzelfallbetrachtung und eine systematische Gefahrenanalyse auf Grundlage der störfallrelevanten Eigenschaften und der Menge der eingesetzten Stoffe zugrunde liege, betrachte der Achtungsabstand diese Details nicht (Ermittlung ohne Detailkenntnisse). In der Regel sei der ermittelte angemessene Abstand deutlich geringer als der in den KABAS hinterlegte Achtungsabstand. Auf diese Weise verringere sich auch der Konfliktbereich in dem die Störfallthematik im Rahmen der Planung relevant ist.

Im Übrigen werden der Regelungsgehalt und die Voraussetzungen der neuen Festsetzungsmöglichkeit als sachgerecht erachtet.

2.3 Weitere Anwendungsaspekte

Grundvoraussetzung sind ausreichende Kenntnisse über den bestehenden Betriebsbereich und die Störfallkonstellationen. Nur auf dieser Grundlage können sinnvolle Maßnahmen, Einschränkungen etc. festgesetzt werden (**Köln, Leipzig**). Es sei ein Unterschied, ob sich die Festsetzung auf den Fall einer Explosionsgefahr oder den einer giftigen, geruchlosen, unsichtbaren, sich ausbreitenden Gaswolke beziehen müsse.

Bei dem Beispielfall der Planspielstadt **Leipzig** würde im Falle der Aufstellung eines Bebauungsplans mit Festsetzungen nach § 9 Abs. 2c BauGB der Geltungsbereich praktisch der Fläche entsprechen, die vom angemessenen Abstand erfasst wird. Die inhaltlichen Regelungen seien auf fachgutachterlicher Basis zu definieren. Es wird erwartet, dass ein solcher Plan langfristig dazu beitragen könnte, den betroffenen Stadtbereich durch Ausschluss verschiedener Nutzungen von bestimmten schutzbedürftigen Nutzungen freizuziehen. Der Betreiber des Betriebsbereichs müsste sich v.a. nicht mehr gegen jede Baugenehmigung für schutzbedürftige Nutzungen in seinem Umfeld wehren. Die Eigentümer im Umfeld hätten Klarheit über die Entwicklungsmöglichkeiten.

Die Planspielstadt **Köln** benennt weitere noch zu klärende Anwendungsfragen: Wie können Festsetzungen hinreichend bestimmt gefasst werden, wenn es um die Schaffung von Schutzräumen für den sicheren Aufenthalt von Bevölkerung und insbesondere, sensible, immobile oder andere besondere Personengruppen geht? Wie wird Schutzraum definiert? Welche Anforderungen muss dieser erfüllen? Ob die Definition des § 7 Absatz 1 Satz 1 ZSKG (Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes) hier genutzt werden könne, wird bezweifelt.

3. Ausschluss des vereinfachten und beschleunigten Verfahrens nach §§ 13 und 13a BauGB und der Satzungen nach §§ 34 Abs. 4 und § 35 Abs. 6 BauGB

Geplante Neuregelung

Nach dem Gesetzentwurf sollen in Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben die Ausschlussstatbestände für das vereinfachte Verfahren nach § 13 BauGB, für das beschleunigte Verfahren nach § 13a BauGB und für die Baurecht schaffenden Satzungen nach § 34 Abs. 4 Nr. 2 und 3 sowie § 35 Abs. 6 BauGB um den Fall erweitert werden, dass Anhaltspunkte dafür bestehen, dass bei der Planung Pflichten zur Vermeidung oder Begrenzung der Auswirkungen von schweren Unfällen nach § 50 Satz 1 BImSchG zu beachten sind.

Geplante Änderung in § 13 BauGB:

„(1) Werden durch die Änderung oder Ergänzung eines Bauleitplans die Grundzüge der Planung nicht berührt oder wird durch die Aufstellung eines Bebauungsplans in einem Gebiet nach § 34 der sich aus der vorhandenen Eigenart der näheren Umgebung ergebende Zulässigkeitsmaßstab nicht wesentlich verändert oder enthält er lediglich Festsetzungen nach § 9 Absatz 2a oder Absatz 2b, kann die Gemeinde das vereinfachte Verfahren anwenden, wenn

1. die Zulässigkeit von Vorhaben, die einer Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach Anlage 1 zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung oder nach Landesrecht unterliegen, nicht vorbereitet oder begründet wird,

2. keine Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der in § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchstabe b genannten Schutzgüter bestehen **und**

3. keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass bei der Planung Pflichten zur Vermeidung oder Begrenzung der Auswirkungen von schweren Unfällen nach § 50 Satz 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes zu beachten sind.“

Geplante Änderung in § 13a Abs. 1 Satz 5 BauGB:

„Das beschleunigte Verfahren ist auch ausgeschlossen, wenn Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der in § 1 Absatz 6 Nummer 7 Buchstabe b genannten Schutzgüter **oder dafür** bestehen, **dass bei der Planung Pflichten zur Vermeidung oder Begrenzung der Auswirkungen von schweren Unfällen nach § 50 Satz 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes zu beachten sind.**“

Geplante Änderung in § 34 Abs. 5 Satz 1 BauGB:

„(5) Voraussetzung für die Aufstellung von Satzungen nach Absatz 4 Satz 1 Nr. 2 und 3 ist, dass

1. sie mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar sind,
2. die Zulässigkeit von Vorhaben, die einer Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach Anlage 1 zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung oder nach Landesrecht unterliegen, nicht begründet wird und
3. keine Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der in § 1 Absatz 6 Nummer 7 Buchstabe b genannten Schutzgüter **oder dafür** bestehen, **dass bei der Planung Pflichten zur Vermeidung oder Begrenzung der Auswirkungen von schweren Unfällen nach § 50 Satz 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes zu beachten sind.** [Sätze 2 bis 4 bleiben unverändert.]“

Geplante Änderung in § 35 Abs. 6 Satz 4 BauGB:

„Voraussetzung für die Aufstellung der Satzung ist, dass

1. sie mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar ist,
2. die Zulässigkeit von Vorhaben, die einer Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach Anlage 1 zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung oder nach Landesrecht unterliegen, nicht begründet wird und
3. keine Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der in § 1 Absatz 6 Nummer 7 Buchstabe b genannten Schutzgüter **oder dafür** bestehen, **dass bei der Planung Pflichten zur Vermeidung oder Begrenzung der Auswirkungen von schweren Unfällen nach § 50 Satz 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes zu beachten sind.** [Sätze 5 bis 7 bleiben unverändert.]“

Votum

Die kleineren Einschränkungen des Anwendungsbereichs des vereinfachten und beschleunigten Verfahrens nach den §§ 13 und 13a BauGB und der Satzungen nach § 34 Abs. 4 und § 35 Abs. 6 BauGB werden als verständlich und praktikabel bewertet. Es gibt keine Hinweise auf Probleme.

Begründung

Die Planspielkommunen halten die geplante Einschränkung des Anwendungsbereichs für das vereinfachte Verfahren nach § 13 BauGB, für das beschleunigte Verfahren nach § 13a BauGB und für die Baurecht schaffenden Satzungen nach § 34 Abs. 4 Nr. 2 und 3 sowie § 35 Abs. 6 BauGB für nachvollziehbar und verständlich. Auch Probleme bei der Anwendung der Regelungen werden nicht erwartet. Die Planspielstadt **Leipzig** konstatiert, dass sich die Zahl der verein-

fachten sowie der beschleunigten Verfahren aufgrund der überschaubaren Anzahl an Betriebsbereichen und der in den meisten Fällen nicht so großen Ausdehnung der angemessenen bzw. Achtungsabstände voraussichtlich nicht signifikant verändern werde. Genauso sei dies für die Satzungen nach § 34 bzw. § 35 BauGB festzustellen, da so gut wie keine derartigen Satzungen in den letzten Jahren aufgestellt worden seien.

V. Weitere Änderungen

1. Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren – § 13b BauGB

Geplante Neuregelung

Nach dem Gesetzentwurf soll nach § 13a folgender § 13b BauGB eingefügt werden:

„§13b Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren

Bis zum 31. Dezember 2019 gilt § 13a entsprechend für Bebauungspläne mit einer Grundfläche im Sinne des § 13a Absatz 1 Satz 2 von weniger als 10 000 Quadratmetern, durch die die Zulässigkeit von Wohnnutzungen auf Flächen begründet wird, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen.“

Als Folgeänderung wird § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB wie folgt geändert:

„2. die Vorschriften über die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung nach § 3 Absatz 2, § 4 Absatz 2, § 4a Absatz 3, Absatz 4 Satz 1 und Absatz 5 Satz 2, **nach § 13 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 und 3, auch in Verbindung mit § 13a Absatz 2 Nummer 1 und § 13b, nach § 22 Absatz 9 Satz 2, § 34 Absatz 6 Satz 1 sowie § 35 Absatz 6 Satz 5 verletzt worden sind; dabei ist unbeachtlich, wenn**

[Buchstaben a) bis e) sind – soweit zweckmäßig – an anderer Stelle wiedergegeben]

f) bei Anwendung des § 4a Absatz 3 Satz 4 oder des § 13, auch in Verbindung mit § 13a Absatz 2 Nummer 1 und § 13b, die Voraussetzungen für die Durchführung der Beteiligung nach diesen Vorschriften verkannt worden sind;“.

In § 214 Abs. 2a BauGB soll es heißen:

„Für Bebauungspläne, die im beschleunigten Verfahren nach § 13a, **auch in Verbindung mit § 13b** aufgestellt worden sind, gilt ergänzend zu den Absätzen 1 und 2 Folgendes:... [keine weiteren Änderungen]“

Votum

Die befristete Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren gemäß des geplanten § 13b BauGB wird als verständlich, in ihrer Wirkung jedoch übereinstimmend als kritisch bewertet, da sie im Widerspruch zum grundsätzlichen planerischen Ziel der „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ steht und Ausgleichserfordernisse auch auf Flächen entfallen, auf denen noch nie ein baulicher Eingriff stattgefunden hat.

Der Anwendungsbereich wird deshalb als zu weitgehend erachtet.

Dieser könnte wie folgt beschränkt werden:

- Beschränkung des Anwendungsbereichs auf Bebauungspläne, die der Deckung eines dringenden Wohnbedarfs dienen. Auf die Formulierung „durch die die Zulässigkeit von Wohnnutzungen auf Flächen begründet wird“ könnte dann verzichtet werden (so Leipzig und Tübingen).
- Beschränkung des Anwendungsbereichs auf Flüchtlingswohnen oder Soziales Wohnen (Tübingen).
- Klarstellung zu § 13a: Anwendbarkeit für sogenannte „Außenbereiche im Innenbereich“ (Bamberg).
- Beschränkung auf Fälle, bei denen ein Wohnraumentwicklungskonzept zugrunde liegt (Sylt).

Die zeitliche Befristung wird begrüßt. Es wird angeregt klarzustellen, dass die Verfahren bis zum Ablauf der Frist abgeschlossen sein müssen (Satzungsbeschluss).

Die einschränkende Formulierung, wonach die Regelung nur für Bebauungspläne „durch die die Zulässigkeit von Wohnnutzungen auf Flächen begründet wird“ gelten soll, wird problematisiert, da sie offen lasse, ob auch mit dem Wohnen im Zusammenhang stehende weitere Nutzungen wie z.B. Kindertagesstätten erfasst sind (Köln, Leipzig). Alternativ wird das Abstellen auf den Zweck der Deckung eines dringenden Wohnbedarfs vorgeschlagen (Leipzig).

Problematisiert wird auch, dass die Neuregelung offen lasse, wie in Bezug auf die maßgebliche Obergrenze der Grundfläche Bebauungspläne zu behandeln sind, die in Teilen unmittelbar nach § 13a BauGB als Bebauungsplan der Innenentwicklung aufgestellt werden, in anderen Teilen aber angrenzende Außenbereichsflächen einbeziehen. In solchen Fällen sollte bei Einhaltung der Obergrenze nach § 13a Abs. 1 BauGB für das gesamte Plangebiet die im Außenbereich liegende Teilfläche zusätzlich die Obergrenze des § 13b BauGB beachten (Leipzig).

Begründung

1.1 Mögliche Anwendungsfälle

Die Planspielkommunen sind der Ansicht, dass § 13b BauGB aus verschiedenen Gründen nur eine geringe Praxisrelevanz entfalten werde: so sprächen der Vorrang der Innenentwicklung, die regionalplanerischen Festlegungen und die fehlende Ausgleichspflicht in den meisten Fällen dagegen.

Die Ausweisung neuer Baugebiete im Außenbereich stellt in den Planspielkommunen **Bamberg, Sylt, Leipzig** und **Köln** nicht den Regelfall dar, sondern eine Ausnahme: Wenn der Außenbereich doch einmal überplant werde, was seine Ursache ausschließlich in dem hohen Bedarf Wohnraum zu schaffen habe, so würden die neuen Baugebiete meistens eine größere Fläche als 10.000 m² haben und/oder nicht stets an einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil anschließen (so **Tübingen** und **Köln**). Zum Teil bestehen Unsicherheiten, ob auch Fälle erfasst werden, bei denen Teile des Plangebietes unmittelbar nach § 13 a BauGB als Bebauungsplan der Innenentwicklung gelten können, andere Teile aber im Außenbereich liegen (so **Leipzig**).

Zudem wurden aufgrund der gesetzlichen Vorgaben, den Flächenverbrauch zu verringern, und dem grundsätzlichen planerischen Ziel „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ in den letzten Jahren schwerpunktmäßig die Konversion und Entwicklung von innerstädtischen Gebieten (Brachen etc.) verfolgt. So verweist beispielsweise die Planspielkommune **Sylt** darauf, dass es zwar circa 15 Flächen gebe, die sich theoretisch für das beschleunigte Verfahren nach § 13b i.V.m. § 13a BauGB eignen würden. Einer Entwicklung dieser Flächen stünden aber die Innenentwicklungsziele entgegen, häufig aber auch das fehlende Gemeindeeigentum. Dementsprechend erlaubt auch das Sylter Wohnraumentwicklungskonzept die Entwicklung dieser Flächen

außerhalb erst dann, wenn keine Innenbereichsflächen mehr zur Verfügung stünden. Zudem sei für Flächen außerhalb der im Regionalplan festgelegten Baugebietsgrenzen ein Zielabweichungsverfahren erforderlich.

Die Planspielstadt **Köln** kommt zu der Einschätzung, dass der geplante § 13b BauGB allenfalls äußerst marginal zur Anwendung kommen werde. Insoweit wird auf die bisherige Praxis verwiesen, dass auf die Anwendung des beschleunigten Verfahrens immer dann verzichtet werde, wenn wesentlich in Grünbereiche eingegriffen werde. Ähnlich ist auch die Praxis in der Planspielstadt **Leipzig** bei der Entwicklung von Einfamilienhausgebieten am Stadtrand. Da Eingriffe in Natur und Landschaft – so Verwaltung und Politik – grundsätzlich kompensiert werden sollten, werde häufig das Normalverfahren gewählt (**Köln**). Diese Herangehensweise werde erst recht für die Fälle des § 13b BauGB gelten, nach dem zum Zwecke der Wohnbebauung auf klassische Außenbereichsgrundstücke zugegriffen werden könne. Dazu ein Beispiel, bei dem es nicht zu einer Umstellung auf die geplante Neuregelung kommen werde:

Beispiele „Pastoratsstraße in **Köln-Rondorf**“ und „Herzog-Johann-Straße in **Köln-Fühlingen**“



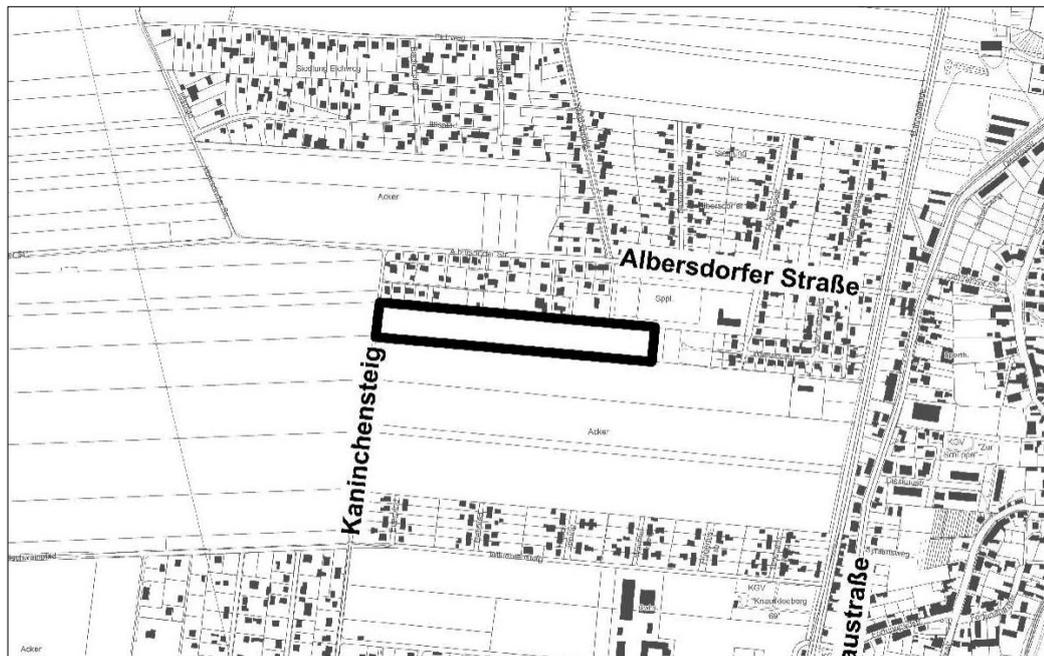
Kartendaten: © Stadt Köln, CC-BY 4.0

Die Beispiele sind als normale Bebauungspläne mit dem Ziel der Errichtung von Wohnungsbau erarbeitet worden und stehen kurz vor dem Satzungsbeschluss. Bei beiden Plänen wäre eine Umstellung auf das neue § 13b BauGB-Verfahren theoretisch denkbar. Der Vorteil würde im Verzicht auf eine formale Umweltprüfung, dem Verzicht auf die Erstellung des komplizierter gewordenen Umweltberichts sowie dem Verzicht auf die Bereitstellung von Ausgleichsflächen liegen. Im Falle des vorhabenbezogenen Bebauungsplans „Herzog-Johann-Straße“ könnte der Eingriff komplett im Plangebiet durch Aufwertung einer Ackerfläche im Anschluss an das geplante Wohngebiet ausgeglichen werden. Im Bebauungsplanverfahren Pastoratsstraße könne nur ein Teil des Eingriffs im Planbereich ausgeglichen werden. Das verbleibende Defizit von 47 298 Biotopwertpunkten werde auf einer angrenzenden 5 942 m² großen Ackerfläche ausgeglichen. Im Fall der Pastoratsstraße hätte zudem auf die Änderung des Flächennutzungsplans im Parallelverfahren verzichtet werden können. Im Flächennutzungsplan waren der heutige

Sportplatz und eine circa 190 m lange Außenbereichsfläche südlich der Westerwaldstraße als Grünfläche und Vorrangfläche für Kompensationsmaßnahmen dargestellt.

Bei den drei Verfahren, die die Planspielstadt **Leipzig** als grundsätzlich geeignet für die Anwendung des § 13b BauGB identifiziert hat, sei fraglich, ob die Stadt angesichts der Lage der Plangebiete an der (grünen) Peripherie der Stadt bereit sei, auf das Ausgleichserfordernis zu verzichten. Im Folgenden eines der drei Beispiele:

Beispiel (vorhabenbezogener) Bebauungsplan Nr. 386 „Wohngebiet östlich Kaninchensteig“



Kartendaten: Datengrundlage: Stadtkarte Leipzig (DSK 5), Stand: 06/2016; Herausgeber: Amt für Geoinformation und Bodenordnung

Der räumliche Geltungsbereich des Bebauungsplans liegt vollständig im Außenbereich und jenseits der äußeren Grenzen eines Siedlungsbereichs, grenzt aber an den im Zusammenhang bebauten Ortsteil an. Geplant ist eine Wohnnutzung mit 21 Einfamilienhäusern. Die Grundfläche dürfte folglich weit unterhalb von 10.000 m² bleiben.

Der Planspielstadt **Tübingen** zufolge sei die Anwendung des § 13b BauGB allein bei neu einzuleitenden Bebauungsplanverfahren vorstellbar und insbesondere für die Bereiche, in denen befristet genehmigte Flüchtlingsunterbringungen dauerhaft gesichert werden sollen (**Tübingen**). Liege bei Verfahren, die bereits vor Inkrafttreten des § 13b BauGB förmlich eingeleitet wurden, schon ein abgestimmter Planentwurf vor, dann würde die Planspielstadt **Leipzig** wohl nur dann auf ein § 13b BauGB-Verfahren umstellen, wenn dadurch der Aufwand einer Änderung des Flächennutzungsplans und die Pflicht zur Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde vermieden werden könne.

Für die Planspielgemeinde **Zingst** scheidet eine Anwendung der geplanten Neuregelung generell aus, da bei den in Betracht kommenden Außenbereichsflächen immer FFH-Gebiete, Landschaftsschutzgebiete oder Nationalparks betroffen seien.

1.2 Vor- und Nachteile der Neuregelung

Beschleunigungseffekt

§ 13b BauGB dient der Schaffung von dringend benötigtem Wohnraum und erleichtert diese durch Beschleunigung, was von den Planspielkommunen **Köln, Sylt, Leipzig** und **Tübingen** in zeitlicher Hinsicht als positiv bewertet wird. Die Planspielstadt **Leipzig** hat überschlägig ermittelt, dass die Anwendung des beschleunigten Verfahrens die Verfahrensdauer um etwa 22 Wochen reduzieren kann. Aufgrund des Verzichts auf die Umweltprüfung spricht die Planspielstadt **Bamberg** von einer massiven zeitlichen Erleichterung. Die Planspielstadt **Tübingen** hat auch Zweifel an dem Beschleunigungseffekt des § 13b BauGB für den Fall, dass dessen Anwendung eine Neuordnung in Form einer Umlegung erforderlich mache.

Widerspruch zum Vorrang der Innenentwicklung

Nach Auffassung der Planspielkommunen widerspricht die geplante befristete Ausdehnung des Anwendungsbereichs für das beschleunigte Verfahren auf Außenbereichsflächen, die an den Siedlungsbestand angrenzen, dem für wichtig erachteten Planungsgrundsatz, vorrangig die Möglichkeiten der Innenentwicklung auszuschöpfen (so ausführlich **Köln, Bamberg, Sylt, Leipzig**). Vor diesem Hintergrund wird die Regelung kritisch bewertet. Je nach politischen Tendenzen und herrschender Planungskultur in den Gemeinden sei eine Schwächung der Innenentwicklung nicht auszuschließen – so die Planspielstadt **Leipzig**: zwar komme dem Aspekt des Schutzes von Natur und Landschaft bei steigender Wohnungsbautätigkeit eine zunehmende Bedeutung zu, es bleibe aber abzuwarten, inwieweit dies angesichts steigender Wohnungsnachfrage und nach Inkrafttreten des § 13b BauGB weiter durchgehalten werde.

Zur Bedeutung des Außenbereichs und dessen Schutz vor Überplanung und Zersiedelung, der durch § 13b BauGB konterkariert werde, führt die Planspielstadt **Köln** aus, dass Außenbereichsflächen entsprechend ihrer Lage und in unterschiedlicher Gewichtung stadtklimatische und ökologische Bedeutung hätten. Zum Teil würden sie auch als Grün- und Freiraum durch die Öffentlichkeit genutzt. Auch im Hinblick auf das Europäische Umweltrecht sende § 13b BauGB das falsche Signal aus und führe möglicherweise zur rechtlichen Angreifbarkeit derartiger Bebauungspläne. Ungeachtet entgegenstehender Darstellungen im Flächennutzungsplan könnten nach § 13b BauGB Außenbereichsflächen unter Verzicht auf Ausgleich arrondiert werden. In diesen Fällen würde sich die Baureifmachung für Investoren viel lukrativer gestalten als bisher und im Vergleich zur Innenentwicklung (so auch **Sylt**): Ausgleichskosten würden gespart werden sowie Kosten für die Beseitigung bzw. Sanierung von Altlasten und/oder Kosten, die durch Beseitigung von Aufbauten bei der Wiedernutzbarmachung von brachliegenden Flächen entstehen. Das wecke Begehrlichkeiten. Der Druck auf die Kommunen werde sich erhöhen. Die Tendenz, in viel einfacher zu entwickelnde Grünbereiche einzugreifen, sei im Zusammenhang mit der Flüchtlingsunterbringung und den eigens hierfür geschaffenen gesetzlichen Erleichterungen bereits deutlich spürbar.

Es sei zu befürchten, dass auf der Grundlage des § 13b BauGB massiv Baugebietsausweisungen im bisherigen Außenbereich erfolgen werden, so dass die Glaubwürdigkeit der Planung insgesamt leiden werde (so **Bamberg**). Die Planspielstädte erwarten zudem eine Verschärfung der Stadt-Umland-Problematik, weil die Umlandgemeinden im Gegensatz zu den Städten über große Flächenpotentiale verfügten. Die Planspielstadt **Bamberg** regt deshalb an, § 13b BauGB auf sogenannte „Außenbereiche im Innenbereich“ zu beschränken bzw. § 13a BauGB entsprechend klarzustellen. Damit könnten beispielsweise Konversionsverfahren von militärischen Flächen, die im Zusammenhang eines Siedlungsgebietes liegen aber oftmals als Außenbereich anzusehen sind, und die Entwicklung von sonstigen Außenbereichsflächen, die sich aber in einem Siedlungszusammenhang befinden, im Sinne einer Verdichtung befördert werden.

Fehlende Ausgleichspflicht

Der Planspielstadt **Leipzig** zufolge stellen die fehlende Ausgleichspflicht und die damit einhergehende Kostenersparnis mit Blick auf das Ziel der Wohnraumschaffung einen positiven Effekt dar, zumal es zunehmend schwieriger werde, Flächen für Ausgleichsmaßnahmen bereitzustellen, vor allem weil Belange der Landwirtschaft entgegenstünden. Es sei aber fraglich, ob das Verfahren hierdurch vereinfacht werde, da dennoch die entsprechenden Umweltbelange zu ermitteln und in die Abwägung einzustellen seien. Auch habe die Stadt in der Vergangenheit insbesondere bei der Entwicklung von Einfamilienhausgebieten nicht auf die Anwendung der Ausgleichsregelung verzichten wollen, um eine Kompensation der Eingriffe sicherzustellen.

Auch die Planspielstädte **Köln**, **Tübingen** und **Bamberg** verweisen darauf, dass dort in vielen Fällen nicht von der Ausgleichspflicht abgesehen werde, obwohl die Voraussetzungen für die Anwendung des beschleunigten Verfahrens vorlägen. Eine prägnante Fallgruppe zur Ausgleichspflicht nennt die Planspielstadt **Köln**: Bei sogenannten "Außenbereichsnischen", die zunächst vermeintlich als Arrondierung des Bebauungszusammenhangs angesehen werden könnten, handele es sich oft um wertvolle Freiräume, die der Natur- und Artenvielfalt dienen. Sie wirkten in die Siedlungen hinein und bereicherten damit u.a. die biologische Vielfalt. Bei einer Schließung dieser Nischen würden Arten verdrängt. Bleibe zudem der Ausgleich aus, ergebe sich ein dauerhaft schleichender Verlust biologischer Vielfalt. Gleiches gelte für siedlungsklimatische Aspekte. Im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklungsplanung und damit auch gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse in bereits weitestgehend dicht bebauten Stadträumen sei dies nicht zu befürworten. Von der Anwendung des § 13b BauGB werde deshalb abgeraten.

Die Planspielstadt **Leipzig** ist der Ansicht, dass das Eintreten einer spürbaren Verschlechterung des Zustandes von Natur und Landschaft vom jeweiligen Einzelfall (Ausgangszustand, Inhalte der Planung) abhängig sei: Bei der Überplanung einer reinen Ackerfläche durch ein Einfamilienhausgebiet ergebe sich mit Sicherheit eine erhebliche Veränderung des Zustandes von Natur und Landschaft. Mit den entsprechenden grünordnerischen Festsetzungen und mit sonstigen umweltschützenden Festsetzungen (z.B. zur Begrenzung der Versiegelung und zur Versickerung des Niederschlagswassers auf dem jeweiligen Baugrundstück) könne es aber möglich sein, dass ein Eingriff in weiten Teilen auch ohne Anwendung der Eingriffsregelung ausgeglichen werde (**Leipzig**).

Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Planspielstadt **Leipzig** ist darüber hinaus der Ansicht, dass sich der Verzicht auf die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung stadtintern positiv auf Verfahrensaufwand und -dauer auswirke. Negative Effekte, insbesondere weil Anregungen und Bedenken aus der Bevölkerung erst während der öffentlichen Auslegung geäußert werden können und dies zur Notwendigkeit erneuter öffentlicher Auslegungen und damit zu Verfahrensverlängerungen führen könnte, werden auf der Grundlage der Erfahrungen mit dem beschleunigten Verfahren dagegen nicht erwartet. Dies gelte entsprechend auch für das Absehen von der frühzeitigen Beteiligung der Träger öffentlicher Belange.

Die Planspielstadt **Köln** rät dagegen auch im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung von der Anwendung des beschleunigten Verfahrens ab: so sei kaum vorstellbar, Grünraumstrukturen ohne Beteiligung der Öffentlichkeit zu entwickeln, zumal diesen Flächen teilweise ihre öffentlichen Zwecke entzogen würden. Es würde höchstwahrscheinlich aufgrund von mangelnder Akzeptanz und Transparenz zu einem späteren Verfahrenszeitpunkt zu Verzögerungen kommen, was den durch § 13b BauGB bezweckten Beschleunigungseffekt torpedieren würde (in diesem Sinne auch **Tübingen**, **Bamberg** und **Sylt**). Dabei würde der Verzicht auf die Ausgleichspflicht weitere zeitintensive Diskussionen hervorrufen. In der Planspielstadt **Bamberg** habe sich das

zweistufige Verfahren bewährt: Nur so könne gewährleistet werden, dass die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung in die Planungen Eingang fänden.

Abweichungsmöglichkeit vom Flächennutzungsplan

Für die Planspielstadt **Leipzig** stellt die Abweichungsmöglichkeit vom Flächennutzungsplan einen klar positiven Effekt dar. Die Abweichungsmöglichkeit entwertet auch nicht den Flächennutzungsplan als Steuerungsinstrument: Aufgabe des Flächennutzungsplans sei es, die Art der Bodennutzung, die sich aus der seitens der Gemeinde beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergibt, in den Grundzügen darzustellen. Beabsichtige die Gemeinde eine vom wirksamen Flächennutzungsplan abweichende städtebauliche Entwicklung, dann sei dieses eine neue Vorgabe, die im Flächennutzungsplan umzusetzen sei. Wie dieses erfolge, sei für die Bedeutung des Flächennutzungsplans nicht zentral, zumal beide Bauleitpläne von der gleichen Gemeinde beschlossen würden. Die Belange, die ansonsten im Rahmen des Verfahrens zum Flächennutzungsplan zu ermitteln und in die Abwägung einzustellen wären, seien bei Anwendung des § 13b BauGB im beschleunigten Verfahren zu ermitteln und in die Abwägung einzustellen (**Leipzig**).

Befristung bis Ende 2019

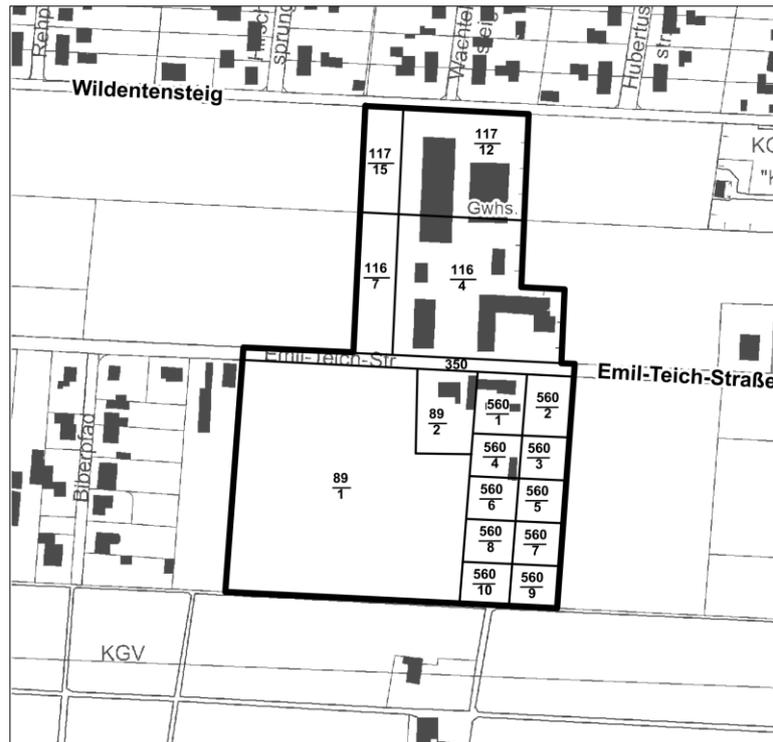
Die zeitliche Befristung wird im Interesse des Vorrangs der Innenentwicklung begrüßt. § 13b BauGB sei sachgerechter Weise nur auf Verfahren anzuwenden, die vor Ende 2017 förmlich eingeleitet worden seien. Diese müssten bis Ende 2019 zum Abschluss gebracht werden. Die Planspielkommunen thematisieren das Verhältnis zur Überleitungsvorschrift in § 233 Abs. 1 BauGB, der zufolge Verfahren, die vor dem Inkrafttreten einer Gesetzesänderung förmlich eingeleitet worden sind, nach den bisher geltenden Rechtsvorschriften abgeschlossen werden. Und gehen im Ergebnis von einem Vorrang der Befristung in § 13b BauGB. Um Zweifel an einer solchen Auslegung auszuräumen, solle klargestellt werden, dass die Verfahren bis zum Ablauf der Frist abgeschlossen sein müssen (Satzungsbeschluss).

1.3 Einzelne Auslegungsfragen

„Wohnnutzungen“

Die einschränkende Formulierung, wonach die Regelung nur für Bebauungspläne „durch die die Zulässigkeit von Wohnnutzungen auf Flächen begründet wird“ gelten soll, wird von zwei Planspielkommunen problematisiert (**Köln, Leipzig**). So kommt die Planspielstadt **Köln** bei enger Auslegung des Wortlautes zu dem Schluss, dass nur solche Bebauungspläne nach § 13b BauGB im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden dürfen, die ausschließlich die Zulässigkeit von Wohnungen zum Gegenstand haben. Die Zulässigkeit von Kindertagesstätten und anderen im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Wohnen stehenden Nutzungen dürfe bei dieser Auslegung nicht Gegenstand des Bebauungsplans sein (ähnlich **Leipzig**). Die damit verbundene Problematik wird anhand eines Beispiels der Stadt **Leipzig** verdeutlicht.

Beispiel Bebauungsplan Nr. 425 „Emil-Teich-Straße“



Kartendaten: Stadtkarte Leipzig (DSK 5), Stand 27.08.2015; Herausgeber: Amt für Geoinformation und Bodenordnung

Der Bebauungsplan könnte sich grundsätzlich für die Anwendung des § 13b eignen: Dessen räumlicher Geltungsbereich liegt vollständig im Außenbereich und grenzt an den im Zusammenhang bebauten Ortsteil an. Geplant ist die Begründung der Zulässigkeit entweder für die Errichtung von bis zu 34 Einfamilienhäusern, einer Kindertagesstätte und eines „Mehrgenerationen-Treffpunkts“ bei Erhaltung zweier vorhandener Einfamilienhäuser und teilweiser Erhaltung weiterer vorhandener Nutzungen (Variante A) oder der Errichtung von bis zu 43 Einfamilienhäusern und Erhaltung zweier vorhandener Einfamilienhäuser, aber ohne Kita und „Mehrgenerationen-Treffpunkt“ sowie ohne Erhaltung weiterer vorhandener Nutzungen (Variante B).

Für den Fall, dass Variante A weiter verfolgt werde, stelle sich für die Anwendbarkeit des § 13b BauGB allerdings die Frage, ob in diesem Verfahren auch die Zulässigkeit von Wohnfolgenutzungen begründet werden könne, die den Wohnnutzungen dienen.

Auch in anderer Hinsicht sei das Abstellen auf die „Begründung der Zulässigkeit von Wohnungen“ problematisch (**Leipzig**). Der Begriff werde im BauGB bisher nur in § 9 Abs. 2b BauGB verwendet. In Rechtsprechung und Literatur werde er weit ausgelegt und umfasse jegliche Art von Wohnnutzungen, nicht etwa nur Wohnnutzungen in Wohngebieten. Danach dürften nach § 13b BauGB alle Bebauungspläne aufgestellt werden, durch die die Zulässigkeit von „Wohnnutzungen“ jeglicher Art begründet würde, also auch Gewerbegebiete nach § 8 BauNVO, in denen „Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspotential sowie für Betriebsinhaber und Betriebsleiter“ ausnahmsweise zulässig sind. Ein so weiter Anwendungsbereich widerspreche allerdings dem in der Gesetzesbegründung angegebenen Zweck der Regelung.

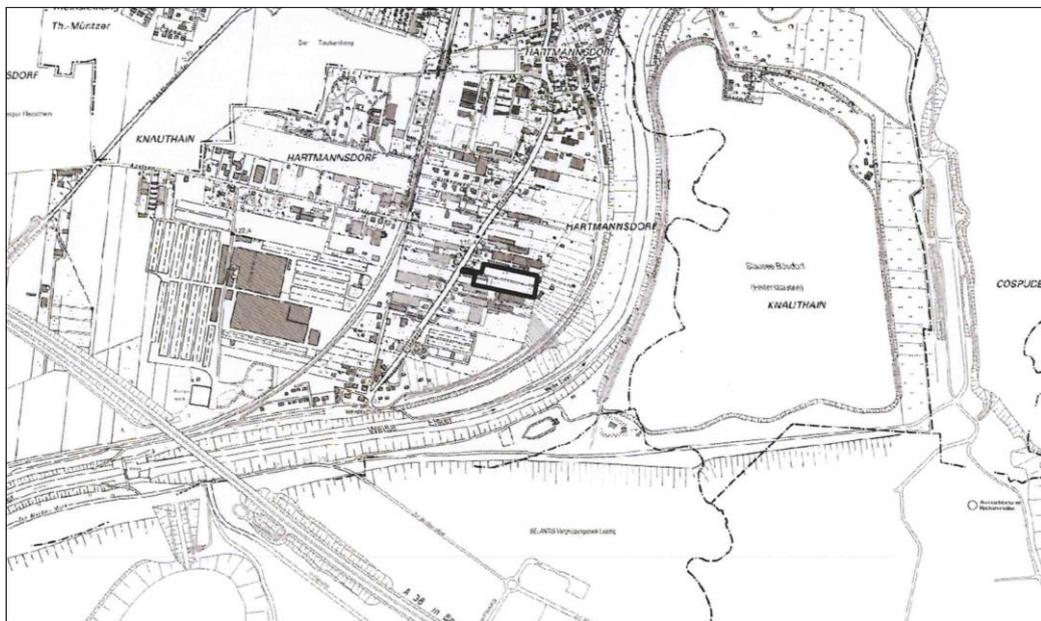
Vor diesem Hintergrund wird angeregt, nicht auf die Begründung der Zulässigkeit von Wohnungen sondern auf den damit einhergehenden Zweck der Deckung eines dringenden Wohnbedarfs abzustellen (so **Leipzig**). Damit könne auch sichergestellt werden, dass das beschleunigte Verfahren nur dort zur Anwendung komme, wo ein solcher dringender Wohnbedarf bestehe.

Die Planspielstadt **Tübingen** erachtet zudem die Bezugnahme auf Wohnnutzungen ohne Beschränkung, etwa auf Sozial- oder Flüchtlingswohnraum, als sehr weitgehend.

Kombination von § 13b- und § 13a BauGB-Verfahren

Die Planspielstadt **Leipzig** macht anhand zweier Beispiele deutlich, dass häufig Bebauungspläne am Siedlungsrand nicht nur Außenbereichsflächen, sondern auch die unmittelbar angrenzenden Siedlungsbereiche mit einschließen.

Beispiel Bebauungsplan Nr. 367 „Östlich der Erikenstraße“



Kartendaten: Datengrundlage: Stadtkarte Leipzig (DSK 5), Stand 06/2010; Herausgeber: Amt für Geoinformation und Bodenordnung

Der Bebauungsplan könnte sich grundsätzlich für ein § 13b-Verfahren eignen, da die Grundfläche weit unterhalb von 10.000 m² bleiben dürfte: Der räumliche Geltungsbereich des Plans liegt bis zu einer Tiefe von ca. 50 m innerhalb des im Zusammenhang bebauten Ortsteils. Der restliche und ganz überwiegende Teil des Plangebietes befindet sich im Außenbereich. Unklar ist, inwieweit es sich bei dem Gebiet – angesichts der an zwei gegenüberliegenden Seiten vorhandenen Bebauung mit Gewächshäusern – um einen Siedlungsbereich handelt. Geplant ist eine Wohnnutzung mit 7 bis 8 Einfamilienhäusern, davon befindet sich eines innerhalb des im Zusammenhang bebauten Ortsteils, in dem sich ansonsten nur ein Teil der Erschließungsstraße befindet.

Es stelle sich die Frage, ob die Anwendung des § 13b BauGB ausgeschlossen sei, weil ein untergeordneter Teil des Plangebietes innerhalb des im Zusammenhang bebauten Ortsteils liegt.

Vor diesem Hintergrund verweist die Planspielstadt **Leipzig** darauf, dass der Regierungsentwurf offen lasse, ob und in welcher Weise Fallkonstellationen, die unmittelbar nach § 13a BauGB dem beschleunigten Verfahren zugänglich sind, mit solchen kombiniert werden können, die dem neuen § 13b BauGB unterfallen. Relevant werde dies zum einen, weil die Einbeziehung von Außenbereichsflächen jenseits der äußeren Grenzen eines Siedlungsbereichs in einen Bebauungsplan der Innenentwicklung nach § 13a BauGB nach dem Urteil des BVerwG vom 4.11.2015 (BVerwG 4 CN 9.14) unzulässig ist. Zum anderen ergäbe sich auch die Frage, in welchem Verhältnis die in § 13b und in § 13a Abs. 1 BauGB genannten Obergrenzen für die Grundfläche zueinander stehen. Sinnvoll sei insoweit eine Regelung, der zufolge für die einzubeziehende Außenbereichsfläche auf § 13b abzustellen ist, bezogen auf das gesamte Bebauungsplangebiet aber die nach § 13a Abs. 1 BauGB zu beachtende Obergrenze maßgeblich ist.

Im Zusammenhang bebaute Ortsteile

Die Planspielstadt **Leipzig** problematisiert den Begriff „im Zusammenhang bebaute Ortsteile“. Die in der Gesetzesbegründung niedergelegte Erläuterung des Begriffs mit „bebaute Flächen, die nach § 30 Absatz 1 oder 2 BauGB zu beurteilen sind“ werfe Verständnisfragen auf: müsse es sich bei der angesprochenen Bebauung z.B. um eine nach dem Bebauungsplan zulässige Bebauung handeln?

2. Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion – § 22, § 213 und § 245c Abs. 2 BauGB

Geplante Neuregelung

§ 22 BauGB soll folgende Fassung erhalten:

„§ 22 Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktionen

(1) Die Gemeinden, die oder deren Teile überwiegend durch den Fremdenverkehr geprägt sind, können in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung bestimmen, dass zur Sicherung der Zweckbestimmung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktionen **Folgendes der Genehmigung unterliegt:**

1. die Begründung oder Teilung von Wohnungseigentum oder Teileigentum (§ 1 des Wohnungseigentumsgesetzes)
2. die Begründung der in den §§ 30 und 31 des Wohnungseigentumsgesetzes bezeichneten Rechte,
3. die Begründung von Bruchteilseigentum nach § 1008 des Bürgerlichen Gesetzbuchs an Grundstücken mit Wohngebäuden oder Beherbergungsbetrieben, wenn zugleich nach § 1010 Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs im Grundbuch als Belastung eingetragen werden soll, dass Räume einem oder mehreren Miteigentümern zur ausschließlichen Benutzung zugewiesen sind und die Aufhebung der Gemeinschaft ausgeschlossen ist,
4. bei bestehendem Bruchteilseigentum nach § 1008 des Bürgerlichen Gesetzbuchs an Grundstücken mit Wohngebäuden oder Beherbergungsbetrieben eine im Grundbuch als Belastung einzutragende Regelung nach § 1010 Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs, wonach Räume einem oder mehreren Miteigentümern zur ausschließlichen Benutzung zugewiesen sind und die Aufhebung der Gemeinschaft ausgeschlossen ist,

5. die Nutzung von Räumen in Wohngebäuden oder Beherbergungsbetrieben als Nebenwohnung, wenn die Räume insgesamt an mehr als der Hälfte der Tage eines Jahr unbewohnt sind.

~~der Genehmigung unterliegt. Dies gilt entsprechend für die in den §§ 30 und 31 des Wohnungseigentumsgesetzes bezeichneten Rechte.~~ Voraussetzung für die Bestimmung ist, dass durch die Begründung oder Teilung der Rechte, **durch die Regelung nach § 1010 des Bürgerlichen Gesetzbuchs oder durch die Nutzung als Nebenwohnung** die vorhandene oder vorgesehene Zweckbestimmung des Gebiets für den Fremdenverkehr und dadurch die geordnete städtebauliche Entwicklung beeinträchtigt werden kann. Die Zweckbestimmung eines Gebiets für den Fremdenverkehr ist insbesondere anzunehmen bei Kurgebieten, Gebieten für die Fremdenbeherbergung, Wochenend- und Ferienhausgebieten, die im Bebauungsplan festgesetzt sind, und bei im Zusammenhang bebauten Ortsteilen, deren Eigenart solchen Gebieten entspricht, sowie bei sonstigen Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktionen, die durch Beherbergungsbetriebe und Wohngebäude mit Fremdenbeherbergung geprägt sind.

(2) Die Gemeinde hat die Satzung ortsüblich bekannt zu machen. Sie kann die Bekanntmachung auch in entsprechender Anwendung des § 10 Abs. 3 Satz 2 bis 5 vornehmen. ~~Die Gemeinde teilt dem Grundbuchamt~~ **Für Bestimmungen nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 4 teilt die Gemeinde dem Grundbuchamt** den Beschluss über die Satzung, das Datum ihres Inkrafttretens sowie die genaue Bezeichnung der betroffenen Grundstücke vor ihrer Bekanntmachung rechtzeitig mit. Von der genauen Bezeichnung der betroffenen Grundstücke kann **in den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 1 und 2** abgesehen werden, wenn die gesamte Gemarkung betroffen ist und die Gemeinde dies dem Grundbuchamt mitteilt.

[Absatz 3 unverändert]

(4) Die Genehmigung darf nur versagt werden, wenn durch die Begründung oder Teilung der Rechte, **durch die Regelung nach § 1010 des Bürgerlichen Gesetzbuchs oder durch die Nutzung als Nebenwohnung** die Zweckbestimmung des Gebiets für den Fremdenverkehr und dadurch die städtebauliche Entwicklung und Ordnung beeinträchtigt wird. ~~Die Genehmigung ist zu erteilen~~ **Genehmigung nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 4 ist zu erteilen**, wenn sie erforderlich ist, damit Ansprüche Dritter erfüllt werden können, zu deren Sicherung vor dem Wirksamwerden des Genehmigungsvorbehalts eine Vormerkung im Grundbuch eingetragen oder der Antrag auf Eintragung einer Vormerkung beim Grundbuchamt eingegangen ist; die Genehmigung kann auch von dem Dritten beantragt werden. Die Genehmigung kann erteilt werden, um wirtschaftliche Nachteile zu vermeiden, die für den Eigentümer eine besondere Härte bedeuten.

[Absatz 5 unverändert]

(6) Bei einem Grundstück, das im Geltungsbereich einer Satzung nach Absatz 1 liegt, darf das Grundbuchamt ~~die von Absatz 1 erfassten Eintragungen~~ **die von Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 4 erfassten Eintragungen** in das Grundbuch nur vornehmen, wenn der Genehmigungsbescheid oder ein Zeugnis gemäß Absatz 5 Satz 5 vorgelegt wird oder wenn die Freistellungserklärung der Gemeinde gemäß Absatz 8 beim Grundbuchamt eingegangen ist. Ist dennoch eine Eintragung in das Grundbuch vorgenommen worden, kann die Baugenehmigungsbehörde, falls die Genehmigung erforderlich war, das Grundbuchamt um die Eintragung eines Widerspruchs ersuchen; § 53 Abs. 1 der Grundbuchordnung bleibt unberührt. Der Widerspruch ist zu löschen, wenn die Baugenehmigungsbehörde darum ersucht oder die Genehmigung erteilt ist.

[Absätze 7 bis 10 unverändert]"

§ 213 BauGB soll wie folgt geändert werden:

„§ 213 Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer

[Nummern 1 bis 3 unverändert]...

4. ohne Genehmigung nach § 22 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 einen dort genannten Raum als Nebenwohnung nutzt.

(2). Die Ordnungswidrigkeit kann ~~in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 und 2 mit einer Geldbuße bis zu fünfhundert Euro, im Falle des Absatzes 1 Nr. 3~~ **in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1 und 2 mit einer Geldbuße bis zu eintausend Euro, in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 3 mit einer Geldbuße bis zu zehntausend Euro und im Falle des Absatzes 1 Nr. 4 in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 4 und 5 mit einer Geldbuße bis zu fünfundzwanzigtausend Euro** geahndet werden.“

Zudem soll es in Hinblick auf die geplante Neuregelung des § 22 BauGB in Absatz 2 der Überleitungsvorschrift § 245c („Überleitungsvorschrift aus Anlass des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt“) heißen:

„(2) Bebauungspläne oder Satzungen mit Regelungen nach § 22 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 und 4 finden keine Anwendung, wenn die Regelung nach § 1010 Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuches vor dem ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens] getroffen worden ist. Bebauungspläne oder Satzungen mit Regelungen nach § 22 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 finden keine Anwendung, wenn die Nutzung als Nebenwohnung vor dem ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens] aufgenommen worden ist.“

Votum

Die Planspielgemeinde Zingst begrüßt die Neuregelung und bewertet diese insgesamt als praktikabel und hilfreich bei der Verhinderung der negativen städtebaulichen Veränderungen in Fremdenverkehrsgebieten. Demgegenüber weist die Planspielgemeinde Sylt hinsichtlich der Genehmigungstatbestände nach Nr. 3 und Nr. 4 auf Umgehungsmöglichkeiten hin; in Bezug auf den Genehmigungstatbestand in Nr. 5 wird zudem auf Überwachungs- und Kontrollprobleme hingewiesen. Angesichts des dort praktizierten Steuerungsansatzes über Bebauungspläne wird die Neuregelung für die Insel Sylt als nicht hilfreich erachtet.

Die dem Vertrauensschutz dienende Überleitungsregelung in § 245c Abs. 2 BauGB wird als verständlich und sachgerecht bewertet und begrüßt.

Die anderen Planspielkommunen haben sich zu dieser Vorschrift nicht geäußert, da die Regelung dort keinerlei praktische Relevanz hat.

Begründung

Die geplante Änderung der Regelung zur Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktionen wurde nur von den Planspielkommunen **Sylt** und **Zingst** geprüft. In den anderen Planspielkommunen hat die Regelung keine Relevanz, da es dort keine entsprechenden Gebiete gibt.

Für die Planspielkommune **Zingst** ist die geplante Änderung in § 22 BauGB nachvollziehbar und verständlich. Es gibt keine offenen Fragen.

Die geplante Neuregelung wird von der Planspielgemeinde **Sylt** als grundsätzlich verständlich und eindeutig erachtet. Die Praktikabilität der geplanten neuen Genehmigungstatbestände wird allerdings unterschiedlich bewertet. Die Bildung von Bruchteileigentum mit der Begründung von Rechten zur ausschließlichen Nutzung nach § 1010 Abs. 1 BGB hilft aus Sicht der Planspielgemeinde **Sylt** nicht weiter, da andere Umgehungswege bereits bekannt sind. Positiver wird die Einführung des Genehmigungstatbestandes angesehen, der sich auf die Nutzung als Nebenwohnung bezieht. Diesbezüglich werden allerdings Zweifel an der praktischen Vollziehbarkeit geäußert.

2.1 Aktuelle Praxis im Vollzug der Fremdenverkehrssatzungen

Die Planspielgemeinde **Zingst** hat keine Satzung nach § 22 BauGB. Bei ca. 3.050 Einwohnern und 14.500 erfassten Gästebetten gibt es ca. 540 Personen, die zur Zahlung der Zweitwohnungssteuer verpflichtet sind. Es bestehe derzeit in der Planspielgemeinde **Zingst** deshalb noch kein Problem. Aus den Erfahrungen anderer Fremdenverkehrsgemeinden im Umfeld kommt die Planspielkommune jedoch zu dem Schluss, dass die mit der Neuregelung erweiterte Steuerungsmöglichkeit sehr wichtig und lange erwartet sei. Insbesondere bei „ausgestorbenen“ Hotelkomplexen und Teilungsabsichten des neuen Eigentümers spiele diese Regelung eine enorme Rolle. Gleiches gelte für kleinere und aufgegebene Beherbergungsbetriebe.

In der Planspielgemeinde **Sylt** gibt es mit einer Ausnahme (Rantum) in allen Ortsteilen Satzungen gem. § 22 BauGB. Im Jahr 2010 betrug der Anteil der Nebenwohnsitze in Westerland 22 Prozent, in Tinnum 19 Prozent, in Munkmarsch 64 Prozent, in Keitum 47 Prozent, in Archsum 55 Prozent, in Morsum 38 Prozent und in Rantum 43 Prozent. Da Grundstücksverkäufe überwiegend an Ortsfremde erfolgen, ist die Tendenz weiter steigend. Einzelheiten hierzu sind dem Wohnungsmarktkonzept der Planspielgemeinde **Sylt** zu entnehmen. Grundsätzlich wird seitens der Planspielgemeinde ein großes Steuererfordernis bezüglich der Begründung von Bruchteilseigentum konstatiert, da aufgrund der Satzungen nach § 22 BauGB die Bruchteilseigentumsbildung als Umgehung genutzt werde. In der Vergangenheit seien kaum noch Anträge nach § 22 BauGB gestellt und es sei gleich auf den Weg der Teilung nach Miteigentumsanteilen zurückgegriffen worden. Von daher laufe der Genehmigungsvorbehalt nach dem § 22 BauGB in der bisherigen Fassung ins Leere.

Die angesprochenen Umgehungsstrategien stießen anfänglich auf Zurückhaltung bei den Kreditinstituten, so dass zunächst nur wirtschaftlich besonders leistungsstarke Käufer, die auf eine entsprechende Finanzierung nicht angewiesen waren und die die Wohnungen ausschließlich als Nebenwohnsitze nutzen, zum Zuge gekommen seien. Verödungstendenzen seien hierdurch tendenziell noch verstärkt worden. Erst später hätten sich die Kreditinstitute auf die veränderte Praxis eingestellt, so dass auch wieder Käufer zum Zuge gekommen seien, die die Wohneinheiten zu Dauerwohn- oder Feriengastvermietungs Zwecken erwerben wollten.

2.2 Begründung von Bruchteilseigentum als neuer Genehmigungstatbestand

Der Ausschluss der Begründung von Bruchteilseigentum reicht nach Auffassung der Planspielgemeinde **Sylt** nicht aus, da andere Formen der Umgehung bereits vorhanden seien (GbR, KG ...). Insbesondere biete sich an, entsprechende Vereinbarungen allein schuldrechtlich abzuschließen. Auch solche Wohneinheiten ließen sich, wie die Praxis zeige, veräußern. Aufgrund von Gesprächen mit verschiedenen Kreditinstituten gehe man davon aus, dass nach anfänglichem Zögern eine Finanzierung auf den jeweils erworbenen Miteigentumsanteilen weiterhin möglich sei. Dies sei bereits heute in anderen Fremdenverkehrsregionen der Fall, in denen die Grundbuchämter – wie in Emden – die Eintragung der Benutzungsreglung und des Ausschlusses des Rechts, die Aufhebung der Gemeinschaft zu verlangen, auf der Grundlage der bisheri-

gen Fassung des § 22 BauGB ablehnen. Die Grundpfandrechte der finanzierenden Banken würden sich weiterhin auf den Miteigentumsanteil des jeweiligen Käufers beziehen.

Sollten die Kreditinstitute nicht mitspielen, könnte die Änderung nach Einschätzung der Planspielgemeinde sogar eine Verschlechterung der Situation bewirken, da wiederum nur solche Käuferkreise zum Zuge kämen, die auf eine Finanzierung nicht angewiesen seien und die dann üblicherweise die Wohneinheit ausschließlich als Nebenwohnsitz nutzen wollen.

2.3 Regelung nach § 1010 Abs. 1 BGB bei bestehendem Bruchteileigentum als neuer Genehmigungstatbestand

Die Vorbehalte und Bedenken in Bezug auf § 22 Abs. 1 Nr. 3 gelten nach Auffassung der Planspielgemeinde **Sylt** auch für den in Nr. 4 gefassten Genehmigungstatbestand, weil sich beide Nummern mit der Benutzungsregelung befassen.

2.4 Nutzung von Räumen in Wohngebäuden oder Beherbergungsbetrieben als Nebenwohnung als neuer Genehmigungstatbestand

Neu als genehmigungspflichtiger Tatbestand in § 22 Abs. 1 BauGB aufgenommen werden soll auch die Nutzung von Räumen in Wohngebäuden oder Beherbergungsbetrieben als Nebenwohnung, wenn die Räume insgesamt mehr als sechs Monate im Jahr unbewohnt sind.

Dieser neue Genehmigungstatbestand wird seitens der Planspielgemeinde **Sylt** grundsätzlich als zielführend erachtet. Er beinhalte für den als „Wohnen“ genehmigten Bestand eine gute Möglichkeit, Zweitwohnungsnutzungen zu untersagen. Von der Planspielgemeinde **Sylt** werde allerdings der Steuerungsansatz über die Ausweisung von Sondergebieten „Dauerwohnen und Fremdenbeherbergung“ bevorzugt. Auf dieser Grundlage werde die Nutzung als Dauerwohnung zum Inhalt der Baugenehmigung und eine Zweitwohnungsnutzung könne von der zuständigen Baugenehmigungsbehörde beim Kreis Nordfriesland unterbunden werden. Darüber hinaus könnte ein Ausschluss von Zweitwohnungen auch im Wege der Feinsteuerung nach § 1 Abs. 9 BauNVO möglich sein (vgl. Kapitel VI 3.4).

Ergänzend wird angemerkt, dass die vorgesehene Regelung in § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 konkretisiert werden müsste, da sie ansonsten mangels Kontrollmöglichkeiten nicht praxistauglich sei (so **Sylt**). Voraussetzung sei, dass die Kommunen überhaupt Kenntnis über die Nutzung als Nebenwohnung erlangen. Eine Überwachung sei nur mittels der Daten aus der Zweitwohnungssteuer vorstellbar. Von daher wäre eine datenschutzrechtliche Ermächtigung zur Erhebung dieser Daten zu diesem Zweck erforderlich. Mit den vorhandenen Personalressourcen sei es zudem schwierig, die notwendige Überwachung vorzunehmen. Die Planspielgemeinde **Zingst** hält die Umsetzung der Regelung gleichwohl auch angesichts des hohen Personalaufwands für machbar.

2.5 Regelung zur Bußgeldbewährung

Die Bußgeldbewährung eines Verstoßes gegen die Genehmigungspflicht nach § 22 Absatz 1 Satz 1 Nr. 5 wird übereinstimmend als wichtig und zielführend erachtet, da bisher überhaupt keine Bußgelder erhoben wurden. Die Überwachung der Regelung nach § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB dürfte aber – wie ausgeführt – auch schwierig sein, da über einen langen Zeitraum der Nachweis geführt werden muss, dass ein Verstoß vorliegt. Vermutlich würde die Gemeinde vielfach nicht einmal Kenntnis davon erlangen, welche Wohnungen als Nebenwohnungen über ein halbes Jahr nicht genutzt werden. Die bußgeldbewährte Regelung wird gleichwohl als wichtig und auch in der Höhe sachgerecht erachtet (**Sylt, Zingst**).

2.6 Weitere geplante Folgeänderungen

Verständnis- oder Anwendungsprobleme in Bezug auf die weiteren geplanten Folgeänderungen in § 22 BauGB wurden nicht angezeigt.

2.7 Vertrauensschutz für eingeleitete Verfahren und bereits genutzte Nebenwohnungen - § 245c Abs. 2 BauGB

Die einer Anregung aus dem Planspiel folgende Überleitungsregelung in § 245c Abs. 2 BauGB wird begrüßt. Die Planspielgemeinde **Sylt** macht darauf aufmerksam, dass im Falle der Einführung der Neuregelung dem Vertrauensschutz bei laufenden Verfahren Rechnung getragen werden müsse. Die notarielle Beurkundung der Miteigentümervereinbarung erfolge regelmäßig schon ein bis zwei Jahre vor deren grundbuchlichem Vollzug. Dies betrifft Fallkonstellationen, bei denen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes Kaufverträge schon abgeschlossen sind, der grundbuchliche Vollzug aber noch aussteht. Die Eintragung sei üblicherweise an die Zahlung des Kaufpreises und die Zahlung wiederum an die Fertigstellung des Objektes gebunden. Erst danach kann der grundbuchliche Vollzug der Miteigentümervereinbarung und der Kaufverträge durchgeführt werden. Nach Auffassung der Planspielgemeinde ist das Vertrauen der am Kaufvertrag Beteiligten zu schützen. Andernfalls könnte es zu erheblichen Auseinandersetzungen zwischen den Verkäufern und der Gemeinde und damit zu hohem Verwaltungsaufwand kommen. Vor diesem Hintergrund wird die auf diese Fallkonstellationen bezogene Überleitungsregelung für sachgerecht und erforderlich gehalten. Sie ermöglicht es, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesänderung bereits beurkundeten Miteigentümervereinbarungen nach § 1010 BGB ohne Gemeindegenehmigung grundbuchlich zu vollziehen. Damit werde die erforderliche Rechtssicherheit hergestellt. Eine Anknüpfung an die Vormerkung sei – anders als bei einer Teilungserklärung nach WEG – nicht ausreichend, weil bei der Bruchteilsgemeinschaft eine Vorratsteilung rechtlich unzulässig sei.

3. Umsetzung des Urteils EuGH C-137/14 zur Präklusion verspätet vorgebrachter Einwendungen – § 3 Abs. 2 S. 2 Halbsatz 2 und Abs. 3 BauGB und § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB

Geplante Neuregelung

Die Umsetzung erfolgt voraussichtlich im Rahmen der Novelle des UmwRG und ist nicht Gegenstand des Regierungsentwurfs.

Geplante Änderungen in § 3 Abs. 2 und Aufnahme eines neuen § 3 Abs. 3 BauGB:

„(2) Die Entwürfe der Bauleitpläne sind mit der Begründung und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer eines Monats, **bei einem Fristbeginn im Monat Februar für die Dauer von mindestens 30 Tagen, oder bei Vorliegen eines wichtigen Grundes für die Dauer einer angemessenen längeren Frist** öffentlich auszulegen. Ort und Dauer der Auslegung sowie Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen; dabei ist darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen während der Auslegungsfrist abgegeben werden können, ~~dass nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen bei der Beschlussfassung über den Bauleitplan unberücksichtigt bleiben können und, bei Aufstellung eines Bebauungsplans, dass ein Antrag nach § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung unzulässig ist, wenn mit ihm nur Einwendungen geltend gemacht werden, die vom Antragsteller im Rahmen der Auslegung nicht oder verspätet geltend gemacht wurden, aber hätten geltend~~

gemacht werden können und dass nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen bei der Beschlussfassung über den Bauleitplan unberücksichtigt bleiben können. [Satz 3 bis 6 unverändert]

(3) Bei Flächennutzungsplänen ist ergänzend zu dem Hinweis nach Absatz 2 Satz 2 Halbsatz 2 darauf hinzuweisen, dass eine Vereinigung im Sinne des § 4 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes in einem Rechtsbehelfsverfahren nach § 7 Absatz 2 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes gemäß § 7 Absatz 3 Satz 1 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes mit allen Einwendungen ausgeschlossen ist, die sie im Rahmen der Auslegungsfrist nicht oder nicht rechtzeitig geltend gemacht hat, aber hätte geltend machen können.“

Bei § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB entfällt der Satzteil:

„...oder der Hinweis nach § 3 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 (auch in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 2 und § 13a Abs. 2 Nr. 1) gefehlt hat“ im Rahmen der geplanten Neufassung der Nr. 2.

Zugleich soll § 47 Abs. 2a der Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722) geändert worden ist, aufgehoben werden.

Votum

Die Regelung wird mit einer Ausnahme von allen Planspielkommunen als verständlich und sachgerecht bewertet.

Kritisch äußert sich die Planspielstadt Leipzig und plädiert dafür, die Präklusionsregelung für Bebauungspläne, die keiner Umweltprüfung unterliegen, zu erhalten.

Gegen die Einführung von § 3 Abs. 3 bestehen von Seiten der Planspielkommunen keine Bedenken.

Begründung

Mit einer Ausnahme betrachten alle Planspielkommunen die geplante Änderung in ihren Auswirkungen für die Planungspraxis als insgesamt unproblematisch (**Bamberg, Köln, Sylt, Tübingen** und **Zingst**). Die Planspielstadt **Köln** verweist darauf, dass sich in den Normenkontrollverfahren aus der derzeitigen Rechtslage bislang keine Vorteile zu Gunsten der Stadt ergeben hätten, da praktisch alle Antragstellerinnen und Antragsteller Stellungnahmen während der Auslegungsfrist abgegeben hätten (ähnlich **Sylt**). Die Planspielkommunen **Tübingen** und **Zingst** halten die bisherige Regelung zwar im Grundsatz für vorteilhaft. Die Regelung sei in den letzten Jahren zwar kaum zum Zuge gekommen, da die Anzahl der Normenkontrollanträge äußerst gering sei. Tendenziell sei aber anzunehmen, dass Gemeinden verspätet eingegangene Stellungnahmen nun häufiger berücksichtigen werden, um dem „Risiko“ eines Normenkontrollantrages ggf. entgegenzuwirken. Da an der bisherigen Regelungen zumindest in Bezug auf die UVP-Pflichtigen Bebauungspläne aus EU-rechtlichen Gründen nicht festgehalten werden könne, wird eine generelle, nicht auf diese Vorhaben beschränkte Abschaffung gleichwohl befürwortet, da andernfalls ein zusätzlicher Abgrenzungsbedarf und damit eine zusätzliche potenzielle Fehlerquelle entstehen würden.

Demgegenüber äußert sich die Planspielstadt **Leipzig** kritisch gegenüber einer generellen Aufgabe der Präklusionsregelung. Sie plädiert dafür, die Präklusionsregelung für Bebauungspläne, die keiner Umweltprüfung unterliegen, zu erhalten. In der Planspielstadt **Leipzig** sei die Präklusionsregelung mehrfach relevant geworden. Dies betreffe Bebauungspläne mit Festsetzungen zum Erhalt zentraler Versorgungsbereiche und zur Sicherung der Nahversorgung nach § 9

Abs. 2a BauGB, für die keine Umweltprüfung durchgeführt werden musste. In mehreren Normenkontrollverfahren seien Antragsteller deshalb gehindert gewesen, Einwendungen vorzutragen, die von ihnen nicht bereits im Beteiligungsverfahren vorgetragen worden seien. Die geltende Regelung hat sich aus Sicht der Planspielstadt **Leipzig** bewährt. Da die beabsichtigte Änderung zum Wegfall der Präklusion verspäteter Stellungnahmen in § 3 Abs. 2 S. 2 HS. 2 BauGB, § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB und § 47 Abs. 2a VwGO durch das Urteil des EUGH vom 15.10.2015 veranlasst worden sei, das sich auf die Anforderungen aus Artikel 11 der Richtlinie 2011/92 EU (UVP-Richtlinie) ergebe, stelle sich die Frage, warum die Präklusionsregelung außerhalb des Geltungsbereichs der Richtlinie nicht weiter gelten könne.

4. Abweichen vom Erfordernis des Einfügens – § 34 Abs. 3a Nr. 1 BauGB

Geplante Neuregelung

§ 34 Abs. 3a Nr. 1 BauGB soll wie folgt gefasst werden:

„Vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung nach Absatz 1 Satz 1 kann im Einzelfall abgewichen werden, wenn die Abweichung

~~1. der Erweiterung, Änderung, Nutzungsänderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten Gewerbe- oder Handwerksbetriebs, einschließlich der Nutzungsänderung zu Wohnzwecken, oder der Erweiterung, Änderung oder Erneuerung einer zulässigerweise errichteten, Wohnzwecken dienenden baulichen Anlage dient einem der nachfolgend genannten Vorhaben dient:~~

- a) der Erweiterung, Änderung, Nutzungsänderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten Gewerbe- oder Handwerksbetriebs,**
- b) der Erweiterung, Änderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten, Wohnzwecken dienenden Gebäudes oder**
- c) der Nutzungsänderung einer zulässigerweise errichteten baulichen Anlage zu Wohnzwecken, einschließlich einer erforderlichen Änderung oder Erneuerung**

2. städtebaulich vertretbar ist und

3. auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist.

Satz 1 findet keine Anwendung auf Einzelhandelsbetriebe, die die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung beeinträchtigen oder schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden haben können.“

Votum

Die Planspielkommunen bewerten die Änderung von § 34 Abs. 3a BauGB als verständlich, sehen aber keinen praktischen Bedarf für die damit bewirkte Erweiterung des Anwendungsbereichs der Vorschrift.

Begründung

Keine der sechs Planspielkommunen kann auf der Grundlage der bisherigen Genehmigungspraxis einen Fall benennen, bei dem ein nach § 34 Abs. 1 nicht genehmigungsfähiges Vorhaben gestützt auf die geplante Erweiterung des § 34 Abs. 3a BauGB genehmigt werden könnte.

So weist etwa die Planspielstadt **Leipzig** darauf hin, dass sich trotz intensiver Überlegungen keine Fallkonstellationen für die Anwendung ergeben. Als theoretische Anwendungsfälle werden die Umnutzung von Kirchen, Fernwärme-Umformerstationen, der Asservatenkammer der Polizei, Nebenanlagen im Blockinnenbereich (**Leipzig**) oder der Jugendherberge (**Zingst**), Kindertagesstätten, Schulen (**Tübingen**) angesprochen. In der Praxis lassen sich diese Beispiele aber z.B. in der Planspielstadt **Leipzig** auch auf der Grundlage von § 34 Abs. 1 oder Abs. 2 BauGB genehmigen. Der Anwendungsbereich der Vorschrift sei – so die Planspielstadt **Tübingen** – auf gewerblich oder nicht zu Wohnzwecken geprägte Gemengelagen eingegrenzt, da eine Umnutzung zu Wohnungen in Gemengelagen mit vorhandener Wohnnutzung bereits heute über § 34 Abs.1 zugelassen werden könne.

Die Planspielkommunen **Leipzig** und **Sylt** sehen keine durch die geplante Ergänzung von § 34 Abs. 3a BauGB veranlassten Probleme und verweisen zur Begründung auf die fehlende praktische Relevanz. Die Planspielstadt **Tübingen** hält es für nicht ausgeschlossen, dass zusätzlicher Druck von außen auf die Verwaltung ausgeübt wird. Da die Zulassung eines Vorhabens nach § 34 Abs. 3a BauGB aber eine Ermessensentscheidung sei, könnten entgegenstehende städtebauliche Erwägungen im Einzelfall immer berücksichtigt werden. Die Erweiterung des Anwendungsbereichs sei voraussichtlich für die Verwaltung deshalb in der Regel gut handhabbar.

Demgegenüber sehen die Planspielkommunen **Köln**, **Bamberg** und **Zingst** die Erweiterung der Anwendungsfelder des § 34 Abs. 3a BauGB eher kritisch. Es wird die Gefahr gesehen, dass aufgrund der Neuregelung möglicherweise erneut Planbedarf ausgelöst wird. Als denkbarer Anwendungsfall wird die Umnutzung ehemaliger gewerblicher Flüchtlingsunterkünfte in Gewerbegebieten zu Wohnen angesehen (**Bamberg**, **Zingst**) und hierin eine Gefahr zur Aufweichung des nur befristet geltenden Sonderrechtes für Flüchtlingsunterkünfte in Gewerbegebieten sowie eine Herabsetzung des Schutzstandards für das Wohnen gesehen (so ausdrücklich **Bamberg**).

Der Ersatz des Begriffes „Anlage“ durch „Gebäude“ wird als sachgerecht erachtet und ausdrücklich begrüßt, da hierdurch die Anwendung auf sinnige Fälle eingegrenzt werde und andernfalls beispielsweise auch eine überdachte Terrasse durch einen Umbau zu einem Wohngebäude umgenutzt werden könnte (**Tübingen**). Die anderen Planspielstädte äußerten sich hierzu nicht.

5. Allgemeine Überleitungsvorschrift – § 245c Abs. 1 BauGB

Geplante Neuregelung

Überschrift und Absatz 1 des § 245c BauGB sollen wie folgt gefasst werden:

„§ 245c Überleitungsvorschrift aus Anlass des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt

(1) Abweichend von § 233 Absatz 1 Satz 1 können Verfahren nach diesem Gesetz, die förmlich vor dem ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens] eingeleitet worden sind, nur dann nach den vor ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens] geltenden Rechtsvorschriften abgeschlossen werden, wenn die frühzeitige Beteiligung der Behörden und der sonstigen Träger öffentlicher Belange nach § 4 Absatz 1 Satz 1 vor dem 16. Mai 2017 eingeleitet worden ist. § 233 Absatz 1 Satz 2 bleibt unberührt.“

Votum

Die Regelung wird als verständlich und sachgerecht bewertet.

Begründung

Das sich der in der Regelung aufgeführte Zeitpunkt „16. Mai 2017“ und das Abstellen auf die frühzeitige Beteiligung der Behörden aus Art. 3 Abs. 2 der UVP-ÄndRL ergibt, erschließt sich aus Sicht der Planspielstadt **Tübingen** nicht von selbst. Bedenken hinsichtlich der Verständlichkeit oder des Sachgerechtigkeit der vorgenannten allgemeinen Überleitungsvorschrift werden jedoch von keiner Planspielkommune angezeigt.

VI. Änderungen in der Baunutzungsverordnung

1. Urbane Gebiete - § 6a BauNVO, § 1 Abs. 2 BauNVO und § 245c Abs. 3 BauGB

Geplante Neuregelung

Nach dem Gesetzentwurf soll in die Baunutzungsverordnung ein neuer Baugebietstyp aufgenommen werden. Dafür soll ein neuer § 6a BauNVO geschaffen werden:

„§ 6a Urbane Gebiete

(1) Urbane Gebiete dienen dem Wohnen sowie der Unterbringung von Gewerbebetrieben und sozialen, kulturellen und anderen Einrichtungen, die die Wohnnutzung nicht wesentlich stören. Die Nutzungsmischung muss nicht gleichgewichtig sein.

(2) Zulässig sind

- 1. Wohngebäude,**
- 2. Geschäfts- und Bürogebäude,**
- 3. Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften sowie Betriebe des Beherbergungsgewerbes,**
- 4. sonstige Gewerbebetriebe,**
- 5. Anlagen für Verwaltungen sowie für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke.**

(3) Ausnahmsweise können zugelassen werden

- 1. Vergnügungsstätten, soweit sie nicht wegen ihrer Zweckbestimmung oder ihres Umfangs nur in Kerngebieten allgemein zulässig sind,**
- 2. Tankstellen.**

(4) Für urbane Gebiete oder Teile solcher Gebiete kann festgesetzt werden, dass in Gebäuden

- 1. im Erdgeschoss an der Straßenseite eine Wohnnutzung nicht oder nur ausnahmsweise zulässig ist,**
- 2. oberhalb eines im Bebauungsplan bestimmten Geschosses nur Wohnungen zulässig sind,**
- 3. ein im Bebauungsplan bestimmter Anteil der zulässigen Geschossfläche oder eine im Bebauungsplan bestimmte Größe der Geschossfläche für Wohnungen zu verwenden ist, oder**
- 4. ein im Bebauungsplan bestimmter Anteil der zulässigen Geschossfläche oder eine im Bebauungsplan bestimmte Größe der Geschossfläche für gewerbliche Nutzungen zu verwenden ist.“**

Als Folgeänderung soll das urbane Gebiet in die Liste der Baugebiete in § 1 Abs. 2 aufgenommen werden.

Zudem soll es in Hinblick auf die geplante Schaffung von § 6a BauNVO in Absatz 3 der Überleitungsvorschrift § 245c („Überleitungsvorschrift aus Anlass des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt“) heißen:

„(3) Entspricht die Eigenart der näheren Umgebung einem Baugebiet nach § 6a der Baunutzungsverordnung, ist § 34 Absatz 2 bis zum 30. Juni 2019 nicht anzuwenden.“

In der Planzeichenverordnung wird gemäß Art. 3 des Gesetzentwurfs für das urbane Gebiet ein neues Planzeichen unter der Nr. 1.2.3 eingeführt.

Votum

Die Einführung des urbanen Gebietes wird grundsätzlich begrüßt.

Die generelle und nicht nur ausnahmsweise Zulässigkeit von reinen Wohngebäuden und straßenseitigen Erdgeschosswohnungen wird im Zusammenspiel mit den Festsetzungsmöglichkeiten nach Absatz 4 Nr. 1 und 2 als praktikabel bewertet. Eine Planspielstadt (Tübingen) hält eine umgekehrte Regelung mit nur ausnahmsweiser Zulässigkeit von reinen Wohngebäuden und straßenseitigen Erdgeschosswohnungen für vorzugswürdig, um dem Ziel einer kleinteiligen Nutzungsmischung besser gerecht zu werden und um sich deutlicher von den anderen Gebiets-typen zu unterscheiden.

Begrüßt wird, dass Vergnügungsstätten nur ausnahmsweise zulässig sind. Im Hinblick auf die Wirkung in faktischen urbanen Gebieten wird – soweit und sobald § 34 Abs. 2 BauGB auf diese Gebiete Anwendung finden soll - von einer Planspielstadt (Leipzig) angeregt, die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten von der Festsetzung im Einzelfall abhängig zu machen und hierfür eine Grundlage in Absatz 4 zu schaffen.

Die in § 6a Absatz 4 BauNVO vorgesehenen Festsetzungsmöglichkeiten werden insgesamt positiv und als notwendige Ergänzungen bewertet.

Im Hinblick darauf, dass in der geplanten Änderung der TA Lärm für das urbane Gebiet um 3 dB(A) höhere Werte als für das Mischgebiet vorgesehen sind, halten die Planspielkommunen es für möglich, durch entsprechende Festsetzungen u.a. nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB einen über das Niveau des Immissionsschutzrechts (TA Lärm- Richtwerte für das urbane Gebiet) hinausgehenden Schutz des Innenraums vor Gewerbelärm zu ermöglichen. Köln weist darauf hin, dass dies ggf. eines städtebaulichen Konzeptes zum vorbeugenden Umweltschutz bedarf. Einigkeit besteht darüber, dass die Festsetzung eines urbanen Gebiets mit seiner gewünschten Mischung verschiedener, auch lärmempfindlicher Nutzungen Anlass dafür geben kann, sich im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung mit der Frage der Aufstellung eines solchen Konzeptes und ggf. der Festsetzung zusätzlicher passiver Schallschutzmaßnahmen auseinander zu setzen.

Der in § 245c Abs. 3 BauGB vorgesehene bis zum 30. Juni 2019 befristete Aufschub der Anwendung von § 34 Abs. 2 BauGB wird als nicht ausreichend angesehen.

Die Planspielkommunen halten die Anwendung von § 34 Abs. 2 BauGB auf im Sinne eines urbanen Gebietes geprägte Bereiche für sehr problematisch und regen an, diese gesetzgeberisch auszuschließen.

Das neue Planzeichen für das urbane Gebiet wird als praktikabel bewertet. Probleme werden diesbezüglich nicht erwartet.

Begründung

1.1 Anwendungsfälle

Die Planspielkommunen haben geprüft, in welchen der bei ihnen relevanten Fallkonstellationen die Festsetzung eines urbanen Gebietes in Betracht käme. Dabei wurden insbesondere auch die für das urbane Gebiet kennzeichnende Nutzungsmischung sowie die Frage, ob Gebäuden, die ausschließlich dem Wohnen dienen sowie Wohnungen im straßenseitigen Erdgeschossbereich allgemein oder nur ausnahmsweise zulässig sein sollten, thematisiert. Auch sollte geklärt werden, welche Gründe bei entsprechenden Planungszielen für oder gegen die Ausweisung eines urbanen Baugebietes als Alternative zur Festsetzung von allgemeinen Wohngebieten, Misch- oder Kerngebieten sprechen.

Die Planspielstädte bestätigen, dass eine kleinteilige Nutzungsmischung – wie sie mit dem urbanen Gebiet angestrebt wird - ein für die Planungspraxis relevantes städtebauliches Ziel darstellt. Die Einschätzungen sind aufgrund der unterschiedlichen städtebaulichen Ausgangsbedingungen und Erfahrungshintergründe unterschiedlich differenziert.

Die Planspielstadt **Tübingen** betont, dass sie bereits seit Jahrzehnten das Ziel verfolge, Baugebiete mit einer hohen Nutzungsmischung umzusetzen. Nutzungsvielfalt und Kleinteiligkeit seien meist die Voraussetzung für lebendige und identitätsstiftende Stadtquartiere. Gerade den Erdgeschosslagen an öffentlichen Plätzen und Straßen komme dabei eine besondere Bedeutung zu. Die Wirkung von gewerblichen, kulturellen, sozialen und vielen anderen Nutzungen sei für den öffentlichen Raum belebend. Demgegenüber sei die Planung von Wohnungen in den Erdgeschosslagen problematisch und solle in verdichteten Stadtquartieren nicht die Regel sein.

Mischung im Sinne des urbanen Gebiets ist nach Einschätzung von zwei Planspielstädten vor allem in bestimmten Nutzungskonstellationen im Siedlungsbestand anzutreffen (**Bamberg, Leipzig**). Hier könne das urbane Gebiet als Basis für eine planerische Ordnung dienen. In **Bamberg** betrifft dies insbesondere zentrale Innenstadtbereiche, in denen die Stadt die Wohnnutzung erhalten und stärken will.

plan ‚Zentren‘ als zentrale Versorgungsbereiche ausgewiesen sind und diese Funktion auch wahrnehmen, ohne allerdings kerngebietstypische Strukturen aufzuweisen. Sie seien regelmäßig geprägt durch gründerzeitliche Bebauung mit Funktionsunterlagerungen im Einzelhandels- oder Dienstleistungsbereich sowie von Gastronomie. Diese Flächen würden teils auch aus den Bereichen Kultur und Kreativwirtschaft sowie von Freiberuflern unterschiedlicher Profession nachgefragt. Aufgrund der vorhandenen heterogenen Nutzungsstruktur seien diese Flächen bisher einer Bauleitplanung nicht zugänglich gewesen. Das urbane Gebiet biete nun die Chance, diese Bereiche planerisch zu fassen und hiermit die vorhandene Nutzungsvielfalt zu erhalten und zu fördern. Nach vorläufiger Einschätzung handele es sich allerdings nicht um allzu viele Gebiete, welche eine entsprechende für das urbane Gebiet passende Nutzungsstruktur aufweisen (siehe das Beispiel der Planspielstadt **Leipzig** unter V 2.1).

Die Planspielkommunen bewerten die praktische Relevanz bei neuen städtebaulichen Entwicklungen in bislang nicht oder nur gering bebauten Bereichen unterschiedlich.

Die Planspielstadt **Leipzig** weist auf nicht bebaute bereits bzw. absehbar freigestellte ehemalige Bahnflächen hin, die sich teilweise in zentralen Lagen befinden. Soweit diese nicht für Gemeinbedarfszwecke benötigt werden, könnten sie sich gut für die Neuplanung eines urbanen Baugebiets eignen. Als ungeeignet für das urbane Gebiet werden demgegenüber neue Entwicklungen außerhalb des Innenstadtbereichs eingeschätzt. Aus den vorhandenen (umgebenden) Strukturen müssten sich ausreichend Anhaltspunkte für die Entwicklung als urbanes Gebiet ergeben, die Entwicklung müsse also durch die Umgebungsbebauung oder ggf. noch im Gebiet vorhandene Gebäude und deren Nutzung bereits vorgezeichnet sein (**Leipzig**). Vor allem müsse die Umsetzung der Nutzungsstruktur des urbanen Gebietes nicht nur möglich, sondern auch mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu erwarten sein. Insoweit wird auf die Erfahrungen mit der Ausweisung von Mischgebieten Bezug genommen. Dabei habe sich herausgestellt, dass die Umsetzung des Planungsziels ‚Mischgebiet‘ in zahlreichen Fällen nicht erreicht wurde, da die Ansiedlungsbegehren eine klare Tendenz zum reinen oder allgemeinen Wohngebiet entwickelten. Dies betreffe in der Regel Planungen in städtischen Randlagen. Bei diesen sei erfahrungsgemäß nicht davon auszugehen, dass eine dem urbanen Gebiet entsprechende Nutzungsstruktur entstehen würde.

Eine kleinteilige Nutzungsmischung erweise sich für die Ausweisung größerer Areale nach den vorliegenden Erfahrungen der Planspielstadt **Köln** (ähnlich **Tübingen**) als schwierig und komme eher bei vorhabenbezogenen Planungen und weniger bei Planungen in Betracht, bei denen die endgültige Nutzung im Detail noch nicht feststehe. Vor diesem Hintergrund wird begrüßt, dass in der Zweckbestimmung auf das Attribut „kleinteilig“ zur Kennzeichnung der angestrebten Nutzungsmischung verzichtet wird und Wohnen in der Erdgeschosszone generell und nicht nur ausnahmsweise zulässig ist (so **Köln**, im Ergebnis auch **Leipzig**). Als Kehrseite dieser Flexibilisierung und Öffnung in der Zweckbestimmung und im Katalog zulässiger Nutzung wird allerdings die weitgehende Angleichung an die Zweckbestimmung des Mischgebiets angesprochen. Diese wird insbesondere bei der Anwendung des § 34 Abs. 2 BauGB als Problem wahrgenommen (hierzu unten).

Das urbane Gebiet wird vor allem als Alternative zur Ausweisung von Mischgebieten in Betracht gezogen. So verweist insbesondere die Planspielstadt **Leipzig** auf eine Reihe von Vorteilen:

- Abweichend vom Mischgebiet sind im urbanen Gebiet keine gleichwertige/gleichgewichtige Nutzungsmischung erforderlich. Dies könne die Schwierigkeiten reduzieren, die sich in Mischgebieten oftmals im Hinblick auf die Anwendung des § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO ergeben würden.
- Der Nutzungskatalog des urbanen Gebiets komme in den zentralen Lagen den real existierenden Bedürfnissen in der Praxis in mancher Hinsicht stärker entgegen als derjenige des

Mischgebiets. So bestehe in zentralen Lagen üblicherweise kein Bedarf an Gartenbaubetrieben oder ein, wenn überhaupt, sehr eingeschränkter an Tankstellen. Oftmals seien bereits Nutzungsmischungen anzutreffen, die den im Mischgebiet geforderten, nicht entsprechen würden.

- Die städtebaulich erwünschte Funktionsunterlagerung der Wohnnutzung werde durch § 6a Abs. 4 BauNVO erleichtert, aber nicht erzwungen.
- Die nach § 6a Abs. 4 BauNVO mögliche Feindifferenzierung erlaube es, den Erhalt oder die Förderung von Wohnnutzung in einem festgesetzten Umfang zu sichern und trage damit zum Erhalt der Nutzungsvielfalt bei, ohne dass städtebauliche Gründe für diese Festsetzung nachgewiesen werden müssen.
- Von besonderer Bedeutung erweise sich die Ergänzung des § 17 BauNVO durch die Festlegung einer regelzulässigen GFZ von 3,0 (vgl. hierzu unten).

Auch nach Einschätzung der Planspielstadt **Tübingen** erweist sich die bisher geltende Baugebietstypologie als unzureichend, um kleinteilige Nutzungsmischung, in der von der Stadt auf Basis von Konzeptvergaben praktizierten Weise, zu erreichen. In Gebieten mit hohem Wohnanteil (80 Prozent und mehr) stoße das Mischgebiet an seine Grenzen. Eine Unterteilung des Baugebiets in Misch- und Wohngebiet schaffe starre Grenzen, die keine flexible Nutzungsaufteilung ermöglichen. Ein Lösungsansatz wird im urbanen Gebiet gesehen. Demgegenüber vertritt die Planspielstadt **Bamberg**, dass das urbane Gebiet keine Alternative zur Festsetzung von Mischgebieten sei, da das Nutzungsspektrum von Misch- und urbanen Gebieten nahezu identisch sei und die Wohnnutzung in beiden Gebieten nicht wesentlich gestört werden solle.

Für bereits bestehende oder neu zu planende Stadtteilzentren wird das urbane Gebiet auch als Alternative zur Kerngebietsfestsetzung in Betracht gezogen, wenn ein hoher Anteil an Wohnnutzung entweder bereits vorhanden oder erwünscht ist. Wegen des hohen Wohnanteils scheidet die Festsetzung eines Kerngebietes hier häufig aus, obwohl die Nutzungstypik dem Kerngebiet im Übrigen entspreche (**Leipzig**, ähnlich **Tübingen**). Deshalb könne das urbane Gebiet nach Auffassung der Planspielstadt **Bamberg** vor allem auch in Kerngebietsstrukturen zu Anwendung kommen, wenn Kerngebietsnutzungen durch Wohnen ergänzt werden sollen.

In den Planspielkommunen **Sylt** und **Zingst** gibt es nach Einschätzung der Planspielgemeinde keine geeigneten Anwendungsfälle für das neue Baugebiet. Als Anwendungsbereich in den Blick genommen wurde der zentrale Versorgungsbereich; hier scheidet die Anwendung allerdings aufgrund der zahlreichen Ferienwohnungen in den oberen Gebäudeetagen aus (**Zingst**). Die Planspielkommune **Sylt** hat die Anwendung des urbanen Gebietes auf den Bereich der Westerländer Innenstadt geprüft, aber ebenfalls verworfen, da die dort erforderliche Steuerung des Mischungsverhältnisses von Dauerwohnungen und Zweit- und Ferienwohnungen besser durch Festsetzung eines Sondergebietes nach § 11 BauNVO erreicht werden könne (hierzu Kapitel V 3.2). Die Einführung des urbanen Gebietes wird gleichwohl auch von den Planspielgemeinden **Sylt** und **Zingst** grundsätzlich begrüßt.

1.2 Bedeutung der angestrebten erhöhten Lärmimmissionswerte

In der Begründung des Gesetzentwurfs wird ausgeführt, dass parallel zur Einführung des neuen Gebietstyps „Urbanes Gebiet“ die TA Lärm geändert werden soll. Der Entwurf einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Änderung der TA Lärm weist dem urbanen Gebiet in Ergänzung der Nummer 6.1 der TA Lärm als Immissionsrichtwert 63 dB (A) tags und 48 dB (A) nachts zu. Die Immissionsrichtwerte für das urbane Gebiet sollen damit um 3 dB(A) über denen für das Mischgebiet geltenden liegen. Vor diesem Hintergrund wurden die Planspielkommunen auch zur Relevanz der insoweit gegenüber dem Mischgebiet erhöhten Lärmtoleranz des urbanen Gebietes befragt.

In den Planspielkommunen besteht die Einschätzung, dass sich mit Einführung eines urbanen Gebietes auch immissionsschutzrechtliche Nutzungskonflikte im Zusammenhang mit heranrückenden schutzwürdigen Nutzungen reduzieren können (so **Leipzig Köln** und **Tübingen**). Insbesondere bei vorhandenem Anlagenlärm erachten die Planspielkommunen die Ausweisung eines urbanen Quartiers als hilfreich, da auch mit erweitertem Bestandsschutz in vielen Fällen nur unzureichend die vorhandenen Emissionen eingeschränkt werden könnten. Im unbeplanten Siedlungsbestand werden demgegenüber Probleme erwartet, die sich aus Abgrenzungsproblemen zwischen faktischen Mischgebieten und faktischen urbanen Gebieten ergeben (siehe unten). Diese Abgrenzungsprobleme würden sich auch auf die Bewertung der Lärmkonflikte auswirken, da unklar sei, ob die Lärmschutzwerte des Mischgebietes oder des urbanen Gebietes zur Anwendung kommen müssen. Insoweit werden „erhebliche Rechtsunsicherheiten“ konstatiert. Zudem sei zu erwarten, dass die regelmäßig zulässigen Wohngebäude einen deutlich höheren Lärmpegel hinzunehmen hätten als vorher (so **Leipzig**).

Gleichzeitig wird aber auch darauf hingewiesen, dass vorhandene Lärmbelastungen allein keinen ausreichenden Grund für die Festsetzung eines bestimmten Gebietstypus darstellen können. Im Vordergrund stünden dabei städtebauliche, stadtstrukturelle und stadtentwicklungspolitische Überlegungen. So stoße die Ausweisung von allgemeinen Wohngebieten im vorhandenen Bestand aufgrund des allortigen vorhandenen Verkehrslärms in vielen Teilen der Stadt zwar an ihre Grenzen. Die Ausweisung eines urbanen Gebiets sei gleichwohl nur dann eine sinnvolle Alternative, wenn sich aus den vorhandenen Strukturen deutlich abzeichne, dass eine dem urbanen Gebiet entsprechende Entwicklung realistisch und die hierfür erforderliche Nutzungsvielfalt in Ansätzen bereits vorhanden sei (**Leipzig**).

Zur Höhe der Lärmimmissionswerte sind die Einschätzungen ambivalent. Einerseits wird begrüßt, dass die Kommunen in urbanen Gebieten auch bei gewerblichen Lärmvorbelastungen mehr Gestaltungsspielraum haben, als dies bislang im Mischgebiet der Fall ist (so u.a. **Köln, Leipzig, Tübingen**). Andererseits wird aber auch auf die Bedeutung des Lärmschutzes für innerstädtische Wohnstandorte hingewiesen. Insofern sei auf ein verträgliches Nebeneinander von Wohnen und anderen Nutzungen abzustellen, insbesondere im Hinblick auf Immissionen (so **Bamberg**). Vor diesem Hintergrund vertritt die Planspielstadt **Leipzig** die Auffassung, dass – auch abgeleitet aus der Rechtsprechung des BVerwG – die Werte des Mischgebiets zumindest nachts als obere Grenze gelten sollten. Demgegenüber wird ergänzend von der Planspielstadt **Tübingen** angeregt, auch für die anderen Baugebiete eine Anhebung der Lärmwerte zu prüfen, damit keine neuen Konflikte durch das Nebeneinander des urbanen Baugebietes zu anderen Baugebieten (z.B. allgemeines Wohngebiet neben urbanem Gebiet) entstünden.

Im Hinblick darauf, dass in der geplanten Änderung der TA Lärm für das urbane Gebiet um 3 dB(A) höhere Werte als für das Mischgebiet vorgesehen sind, halten die Planspielkommunen es für möglich, durch entsprechende Festsetzungen u.a. nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB einen über das Niveau des Immissionsschutzrechts (TA Lärm- Richtwerte für das urbane Gebiet) hinausgehenden Schutz des Innenraums vor Gewerbelärm zu ermöglichen. Köln weist darauf hin, dass dies ggf. eines städtebaulichen Konzeptes zum vorbeugenden Umweltschutz bedarf. Einigkeit besteht darüber, dass die Festsetzung eines urbanen Gebiets mit seiner gewünschten Mischung verschiedener, auch lärmempfindlicher Nutzungen Anlass dafür geben kann, sich im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung mit der Frage der Aufstellung eines solchen Konzeptes und ggf. der Festsetzung zusätzlicher passiver Schallschutzmaßnahmen auseinander zu setzen.

Die Planspielstadt **Köln** verweist darauf, dass neben der angekündigten Änderung in der TA Lärm auch eine entsprechende Änderung der für die Planungspraxis deutlich relevanteren DIN 18005 Schallschutz im Städtebau erforderlich sei. Ohne diese werde bezogen auf den Umgang mit Lärmvorbelastungen in der Festsetzung eines urbanen Gebietes kein Vorteil gesehen.

Die Planspielstadt **Tübingen** spricht den Zusammenhang zwischen der Zweckbestimmung in § 6a Abs. 1 BauNVO und dem Immissionsschutzniveau des Gebietes an. Im urbanen Gebiet sollen auch Nutzungen mit einem höheren Störgrad als im Mischgebiet zulässig erlaubt sein wie z.B. kleine Handwerks- und sonstige Gewerbebetriebe. Das insoweit gegenüber dem Mischgebiet reduzierte Immissionsschutzniveau sollte sich nach Auffassung der Planspielstadt auch in der Zweckbestimmung widerspiegeln. Anders als im Mischgebiet solle der Störgrad deshalb nicht mit den Worten „die die Wohnnutzung nicht wesentlich stören“ gekennzeichnet, sondern durch eine hiervon abweichende Formulierung wie etwa „Nutzungen, die mit der Wohnnutzung vereinbar sind“ oder „nicht belästigend“ zum Ausdruck gebracht werden. Damit könne verdeutlicht werden, dass der gebietstypische Störgrad des urbanen Gebietes zwischen dem des Mischgebietes und dem des Gewerbegebietes liege. Dies würde sich auch mit der geplanten Änderung der TA Lärm decken. Damit könne auch ein Anstoß zur Anpassung anderer für die Bauleitplanung einschlägigen Regelwerke (DIN 18005, 16. und 18. BlmschV etc.) gegeben werden.

1.3 Bedeutung der angestrebten Maßobergrenzen

Unmittelbare Auswirkungen auf die Gebietswahl hat die höhere GFZ nach Einschätzung der Planspielkommunen nicht. Soweit erforderlich wird ein höherer GFZ-Wert auch schon nach geltendem Recht festgesetzt, da die Überschreitung der in § 17 Abs. 1 BauNVO geregelten Obergrenzen schon bisher in allen Planfällen zulässigerweise städtebaulich begründet werden konnte (**Köln, Tübingen**). Die Planspielstadt **Köln** stellt fest, dass dies in ihrer Planungspraxis häufig der Fall sei. Auch die Planspielstadt **Tübingen** verweist auf eine entsprechende Praxis und macht dies anhand eines Anwendungsbeispiels deutlich.

Beispiel der Planspielstadt **Tübingen**: Bebauungsplan „Alte Weberei“ in **Tübingen** – Lustnau

Auszug aus der Begründung für den östlichen Planbereich, „20. Begründung zu den textlichen Festsetzungen – 2. Maß der baulichen Nutzung (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB, § 16 ff BauNVO) [S.23f.]“:

„Mit der „Alten Weberei“ soll ein städtisches Quartier geschaffen werden, das sich als eigenständiger städtebaulicher Baustein in das Lustnauer Ortsbild einfügt. Die geplanten Dichtewerte für das neue Quartier liegen mit 111-119 E/ha über den Dichtewerten der näheren Umgebung, jedoch deutlich niedriger als im Französischen Viertel oder im Mühlenviertel. Diese Dichte ist städtebaulich zur Umsetzung der Planungsziele erforderlich und erwünscht. Die geplante Dichte entspricht zudem einem verantwortungsbewussten Umgang mit den verfügbaren Flächenressourcen und ermöglicht sowohl im Plangebiet als auch in den umgebenden Bereichen gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse. Die geplante urbane Dichte wird im Quartier durch großzügige öffentliche Platz- und Grünräume kompensiert. (...)

(...) Die erhöhte GRZ ist aus städtebaulichen Gründen zur Umsetzung der angestrebten Dichte erforderlich. Im Plangebiet stellen hochwertige und großzügige öffentliche und private Freiflächen sicher, dass gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse durch die Überschreitung nicht beeinträchtigt werden. (...)

(...)

Um das aus einem städtebaulichen Realisierungswettbewerb hervorgegangene städtebauliche Konzept umzusetzen, muss von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, die zulässige Grundflächen- und Geschossflächenzahl nach § 17 Abs. 2 BauNVO zu erhöhen. (...) Die geplante 4 – 5 geschossige Umgebungsbebauung ist aus städtebaulicher Sicht unabdingbar, um den Platz räumlich adäquat zu fassen und führt damit zu

höheren Nutzungszahlen. Gleichzeitig verfügt das neue Quartier mit seinen großzügigen Frei- und Grünräumen über hohe Aufenthaltsqualitäten für seine Bewohner. Grüne, attraktiv gestaltete, gemeinschaftliche Innenhöfe gleichen die Bebauungsdichte der sie umgebenden mehrgeschossigen Bebauung aus und sorgen für gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse im Quartier.“

In der Planspielstadt **Leipzig** wird erwartet, dass sich die Begründungs- und Abwägungserfordernisse durch höhere GFZ-Obergrenzen beim urbanen Gebiet erleichtern würden. Daher sei vorstellbar, dass bei entsprechender stadtstruktureller Ausgangssituation eher ein urbanes Gebiet als ein Mischgebiet ausgewiesen werde.

1.4 Kanon zulässiger und ausnahmsweise zulässiger Nutzungen

Von großer Bedeutung für die Praktikabilität des urbanen Gebietes sind nach Einschätzung der Planspielkommunen die Fragen nach der allgemeinen oder nur ausnahmsweisen Zulässigkeit von Gebäuden, die ausschließlich dem Wohnen dienen, und von straßenseitigen Erdgeschosswohnungen. Die im Regierungsentwurf vorgesehene Lösung wird im Grundsatz als gangbarer Weg bewertet, weil eine zu kleinteilige, auf das einzelne Gebäude bezogene Nutzungsmischung den vielfältigen realen Gestaltungserfordernissen nicht gerecht werde. Gleichzeitig wird die in § 6a Abs. 4 BauNVO vorgesehene erleichterte Festsetzungsoption einer solchen Funktionsunterlagerung von Wohngebäuden als notwendig erachtet, um das Ziel einer kleinteiligen Nutzungsstruktur erreichen zu können.

Neben der Zulässigkeit von reinen Wohngebäuden und Erdgeschosswohnungen wurde vor allem die Zulässigkeit von kerngebietstypischen Vergnügungsstätten im urbanen Gebiet diskutiert und einvernehmlich kritisch gesehen. Zum Teil wird auch die Möglichkeit, solche Vergnügungsstätten ausnahmsweise zuzulassen, als zu weitgehend erachtet.

Ausschließlich dem Wohnen dienende Gebäude und straßenseitige Erdgeschosswohnungen

Überwiegend wird das Konzept, dem Wohnen dienende Gebäude sowie straßenseitige Erdgeschosswohnungen generell und nicht nur ausnahmsweise zuzulassen, positiv bewertet. Diese Regelung kommt dem häufig anzutreffenden Befund der Planspielstädte entgegen, dass – wie in der Planspielstadt **Tübingen** – kleinteilig gemischte Quartiere innerhalb eines Baublocks teilweise 50 Prozent reine Wohngebäude und dazu gemischt genutzte Gebäude mit ca. 80 Prozent Wohnnutzung aufweisen. Wichtig sei deshalb, dass die Nutzungsaufteilung unter Wahrung des Gebietscharakters flexibel gestaltet werden könne. Dazu diene die Möglichkeit, innerhalb eines urbanen Gebietes Teilbereiche von Baublöcken komplett für Wohnnutzungen vorzusehen und dementsprechend Wohngebäude allgemein zuzulassen. Auch die Planspielstadt **Köln** benennt Beispiele, in denen in Teilen des Baugebietes bei Wahrung einer insgesamt als kleinteilig erachteten Nutzungsmischung reine Wohngebäude und auch straßenseitige Erdgeschosswohnungen vorgesehen sind. Den Gemeinden solle daher ein möglichst großer Spielraum hinsichtlich der Nutzungsaufteilung zur Umsetzung kleinteiliger Nutzungsmischung des urbanen Gebietes eröffnet werden (so etwa **Tübingen**).

Da das Ziel, im Erdgeschoss straßenseitig in der Regel andere Nutzungen unterzubringen, weiter als wichtig erachtet wird, schätzt die Planspielgemeinde **Tübingen** es gleichwohl als zielführender ein, wenn Wohnen im straßenseitigen Erdgeschoss – wie im Referentenentwurf noch vorgesehen – nur ausnahmsweise zulässig wäre. Denn der Ausschluss straßenseitiger Wohnungen im Erdgeschoss sei gerade bei der Neuplanung eines urbanen Gebietes grundsätzlich sinnvoll (**Tübingen**, so auch **Leipzig**). Zur Stärkung der Intention des Baugebietes würde die Planspielstadt **Tübingen** es deshalb vorziehen, wenn Wohngebäude nur unter der Voraussetzung allgemein zulässig wären, dass im Erdgeschoss eine Nichtwohnnutzung stattfinde. Die Kommunen seien dann zunächst gehalten, eine kleinteilige Nutzungsmischung zu befördern.

Eine solche eingeschränkte Zulässigkeit von Wohngebäuden müsse durch die Möglichkeit ergänzt werden, festzusetzen, dass das Wohnen im straßenseitigen Erdgeschoss allgemein zulässig ist, soweit die Zweckbestimmung des urbanen Gebietes gewahrt ist. Die geplante Neuregelung eröffnet beide Gestaltungsoptionen und erlaubt damit auch, die im Interesse einer kleinteiligen Nutzungsmischung erforderlichen Festsetzungen und wird deshalb als praktikabel erachtet.

Die Planspielstadt **Leipzig** verweist darauf, dass sich der Anwendungsbereich von § 34 Abs. 2 BauGB durch die regelmäßige Zulässigkeit von „reinen“ Wohngebäuden und straßenseitigen Erdgeschosswohnungen zusätzlich ausweite, da viele der bisherigen Gemengelagen zukünftig § 34 Abs. 2 BauGB i.V.m. § 6a BauNVO zu beurteilen seien. Die unten angesprochenen Probleme würden damit verschärft (siehe Kapitel V 1.6).

Vergnügungsstätten und andere Nutzungen

Die Planspielstädte sprechen sich für eine restriktive Gestaltung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten aus. Ausdrücklich wird deshalb begrüßt, dass auch nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten nicht allgemein zulässig sein sollen, da diese nicht dem angestrebten Quartierscharakter entsprechen. Die Themen Spielhallen und Wettbüros sowie die diversen Einrichtungen des „Rotlichtmilieus“ hätten die Planer in den letzten Jahrzehnten „auf Trab gehalten“ (so **Sylt**). Es sei daher nicht nachvollziehbar, dass diese auch in das urbane Gebiet Einzug halten sollen. Allenfalls sei denkbar Vergnügungsstätten ausnahmsweise zuzulassen. Kerngebietstypische Vergnügungsstätten sollten aber generell ausgeschlossen sein. Vor diesem Hintergrund wird die im Regierungsentwurf vorgesehene ausnahmsweise Zulässigkeit von nicht kerngebietstypischen Vergnügungsstätten im Gegensatz zur allgemeinen Zulässigkeit als sachgerecht bewertet. Sie wird zum Teil als sinnvoll und sachgerecht erachtet, weil es auch Vergnügungsstätten gebe, die durchaus dem Charakter des urbanen Gebiets entsprechen könnten, z.B. Bars, Cafés (**Tübingen**, ähnlich **Bamberg**). Kritischer wird dies vor allem in der Planspielstadt **Leipzig** gesehen: Die ausnahmsweise Zulässigkeit könne vor allem in faktischen urbanen Gebieten zum Problem werden, denn der Katalog der ausnahmsweise zulässigen Nutzungen finde gemäß § 34 Abs. 2, 2. Halbsatz BauGB auch im nicht beplanten Innenbereich Anwendung (siehe dazu auch unter 1.6). Die Ablehnung einer ausnahmsweise zulässigen Nutzung sei im nicht beplanten Innenbereich mit Rechtsunsicherheiten behaftet und für die Genehmigungsbehörde riskant, da der hierfür erforderliche sichere Beurteilungsmaßstab fehle. Läge ein Bebauungsplan zugrunde, könnte auf die dort dargestellten Kriterien für die Ausnahmeentscheidung abgestellt werden. Dies sei bei § 34 Abs. 2 BauGB aber nicht möglich. Die Ausnahme müsse hier in der Regel erteilt werden, soweit dem im Einzelfall § 15 BauNVO nicht entgegenstehe (**Leipzig**). Erwogen wird auch, bei Ausnahmeentscheidungen auf ein beschlossenes Vergnügungsstättenkonzept abzustellen, soweit ein solches vorliegt (**Sylt**). Das Risiko fehlerhafter Entscheidungen und darauf gestützter Rechtsstreitigkeiten und Schadensersatzforderungen werde als hoch eingeschätzt und führe zu einer eher großzügigen Genehmigungspraxis (**Leipzig**).

Unterschiedlich wird die Aufnahme von Tankstellen in den Katalog der ausnahmsweise zulässigen Nutzungen in Absatz 3 bewertet. Überwiegend werden Tankstellen als gebietsfremde Anlagen in urbanen Gebieten eingestuft, die nicht zum Kreis der zulässigen oder ausnahmsweise zulässigen Nutzungen gehören sollten. Die Planspielstadt **Tübingen** spricht sich demgegenüber dafür aus, da dies der Stadt ermögliche, flexibel zu entscheiden (z.B. auch für durch neue Mobilitätsformen veränderte Formate von Tankstellen).

Begrüßt wird die Aufnahme von „Geschäfts- und Bürogebäuden“ im Zulässigkeitskatalog (**Bamberg** und **Tübingen**).

Im Übrigen halten die Planspielkommunen die Liste der zulässigen und ausnahmsweise zulässigen Nutzungen für zweckmäßig.

1.5 Besondere Festsetzungen für Wohnen nach Absatz 5

Für urbane Gebiete oder Teile solcher Gebiete kann nach Absatz 5 der geplanten Neuregelung festgesetzt werden, dass im Erdgeschoss an der Straßenseite eine Wohnnutzung nicht oder nur ausnahmsweise zulässig ist (Nr. 1) oder oberhalb eines im Bebauungsplan bestimmten Geschosses nur Wohnungen zulässig sind (Nr. 2). Auch kann festgesetzt werden, dass ein im Bebauungsplan bestimmter Anteil der zulässigen Geschossfläche oder eine im Bebauungsplan bestimmte Größe der Geschossfläche für Wohnungen zu verwenden ist (Nr. 3). Schließlich kann festgesetzt werden, dass ein im Bebauungsplan bestimmter Anteil der zulässigen Geschossfläche oder eine im Bebauungsplan bestimmte Größe der Geschossfläche für gewerbliche Nutzungen zu verwenden ist (Nr. 4).

Die Festsetzungsmöglichkeiten werden insgesamt positiv bewertet. Die Vorschrift sei zweckmäßig und praktikabel. Gerade bei der Planung eines urbanen Gebietes wird es als sinnvoll und erforderlich erachtet, differenzierende Festsetzungen für die Wohnnutzung zu treffen. Die Regelung könne der Verhinderung von städtebaulich unerwünschten Umstrukturierungsprozessen dienen. Sie werde voraussichtlich dann angewendet, wenn der Wohnungsbestand vor Nutzungsumwandlungen geschützt und somit die Urbanität gefördert werden soll, indem ein relevanter Anteil an Wohnungen sichergestellt wird. Sie könne insofern auch zur Eindämmung der Umwandlung von Wohnungen zu Ferienwohnungen beitragen (so etwa **Leipzig**).

Die Festsetzungsoptionen nach Nr. 1 und Nr. 2 sind nach Einschätzung der Planspielstädte notwendig, um die mit dem urbanen Gebiet regelmäßig anzustrebende kleinteilige Nutzungsmischung planungsrechtlich abzusichern (so z.B. **Tübingen**). Auch die weiteren Festsetzungsoptionen werden als Erweiterung des planerischen Gestaltungsspektrums begrüßt, auch wenn sie nur fallweise angewendet würden und zum Teil auch als schwierig angesehen werden.

Begrüßt wird auch die Ausdehnung der Festsetzungsoption auf gewerbliche Nutzungen in Nr. 4. Die Planspielstadt **Tübingen** regt jedoch an, nicht nur gewerbliche Nutzungen sondern auch andere Nutzungen wie z.B. soziale, kulturelle, kirchliche Einrichtungen zum Gegenstand entsprechender Festsetzungen zu machen.

1.6 Veränderter Beurteilungsrahmen nach § 34 Abs. 2 BauGB

Die Planspielkommunen erwarten, dass sich in unbeplanten Bereichen des Siedlungsbestandes aus der Einführung des urbanen Gebietes in Verbindung mit dem Regelungsgehalt des § 34 Abs. 2 BauGB erhebliche Probleme ergeben werden. Danach beurteilt sich die Zulässigkeit des Vorhabens nach seiner Art allein nach den Bestimmungen des BauNVO; soweit die Eigenart der näheren Umgebung einem der Baugebiete der BauNVO entspricht. Auf die nach der BauNVO ausnahmsweise zulässigen Vorhaben ist § 31 Abs. 1 BauGB entsprechend anzuwenden.

Die Planspielkommunen halten die Anwendung dieser Regelung auf im Sinne eines urbanen Gebietes geprägte Bereiche für problematisch. Es wird daher angeregt, gesetzgeberisch die Anwendung des § 34 Abs. 2 auf faktische urbane Gebiete auszuschließen.

Zur Begründung wird ausgeführt, dass der Anwendungsbereich des § 34 Abs. 2 BauGB durch die Aufnahme des urbanen Gebietes erheblich ausgeweitet würde. Dieses finde nach Einschätzung der Planspielstadt **Leipzig** vor allem deshalb statt, weil die Nutzungsstruktur des Gebietstyps sehr heterogen sei und es – anders als Mischgebiet – nicht auf die Gleichwertigkeit der beiden Hauptnutzungsarten ankomme. Abgrenzungsunschärfen bestünden deshalb auch bei

den Fragen, ob ein bestimmter bebauter Bereich ein urbanes Gebiet darstelle, wo das Gebiet beginne und wie weit es sich erstrecke (**Leipzig**, ähnlich **Bamberg** und **Tübingen**). Bereiche, die vormals nach § 34 Abs. 1 BauGB zu beurteilen waren, wären gemäß § 6a BauGB als faktisches urbane Gebiete einzustufen mit der Rechtsfolge der unmittelbaren Anwendung des § 6a BauNVO. So wird in der Planspielstadt **Leipzig** damit gerechnet, dass größere Teile des Stadtgebietes von dieser Umwidmung betroffen wären.

Aufgrund der weitgehenden Identität der planerischen Leitbilder und der Nutzungskataloge des Mischgebiets und des urbanen Gebiets würde das Mischgebiet zudem in vielen Fällen in der Eigenart eines urbanen Gebietes aufgehen (ähnlich **Bamberg**, **Leipzig**, **Tübingen**). Während aufgrund der erforderlichen Gleichgewichtigkeit der Hauptnutzungsarten Wohnen und Gewerbe im Mischgebiet nicht jedes urbane Gebiet auch ein Mischgebiet sei, sei davon auszugehen, dass jedes Mischgebiet gleichzeitig auch ein urbanes Gebiet darstelle. Belastbare Unterscheidungskriterien zum Mischgebiet seien nicht ersichtlich. Faktische Mischgebiete im Sinne des § 6 BauNVO werde es daher im nicht beplanten Innenbereich nicht mehr geben (**Leipzig**, **Tübingen**).

Die angesprochene Anwendung von § 6a BauNVO auf faktische urbane Gebiete wirke sich nach Einschätzung der Planspielkommunen sowohl auf den Zulässigkeitsrahmen als auch auf den Beurteilungsrahmen für Immissionskonflikte aus.

Hinsichtlich des Zulässigkeitsrahmens wird vor allem die Ausweitung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten thematisiert. In den faktischen urbanen Gebieten würden mit Auslaufen der Übergangsregelung (vgl. 1.7) (nicht kerngebietstypische) Vergnügungsstätten erstmalig zulassungsfähig, während diese nach bisherige Rechtslage in der Regel in der „Gemengelage“ nach § 34 Abs. 1 BauGB unzulässig waren, soweit keine entsprechende Vorprägung bestand. Die Bemühungen vieler Städte um eine räumliche Steuerung insbesondere von Spielhallen und Wettbüros mit dem Ziel, nachteilige städtebauliche Wirkungen dieser Nutzungsarten möglichst zu vermeiden, würden durch die Anwendung von § 34 Abs. 2 BauGB auf urbane Gebiete konkretisiert (**Leipzig**).

Die Auswirkungen auf den immissionsschutzrechtlichen Beurteilungsmaßstab sprechen vor allem die Planspielstädte **Bamberg** und **Leipzig** an: Der durch die Einführung des urbanen Gebietes bedingte erweiterte bei Anwendungsbereich von § 34 Abs. 2 BauGB und der damit einhergehende gegenüber der bisherigen Beurteilung nach § 34 Abs. 1 BauGB erweiterte Zulässigkeitsrahmen führe dazu, dass auch weitere für das Wohnen störende Nutzungen zulässig werden. Die Wohnqualität werde sich in faktischen urbanen Gebieten sukzessive verschlechtern. Durch die Anwendung von § 6a BauNVO im nicht beplanten Innenbereich werde das Wohnen aus der Innenstadt eher verdrängt, als gefördert, weil störende Nutzungen hinzukämen und das zu tolerierende Lärmniveau gegenüber dem im Mischgebiet geltenden um drei Dezibel angehoben werde (**Bamberg**, ähnlich **Leipzig**). Auch wird vermutet, dass die Ansiedlung lärm-sensiblen Nutzungen in einigen innerstädtischen Bereichen aufgrund der höheren zulässigen/möglichen Lärmbelastung in faktischen urbanen Gebieten und damit auch der erforderliche Ausbau der innerstädtischen sozialen Infrastruktur erschwert wird. Wegen der erhöhten Immissionswerte wird die Gefahr gesehen, dass – getragen von Investoreninteressen – Wohnnutzungen unabhängig von der Gleichgewichtigkeit der Nutzungsmischung im Nahbereich von Gewerbegebieten oder in gewerblich geprägten Bereichen angesiedelt würden (**Bamberg**). Aus den Abgrenzungserfordernissen zwischen faktischen Mischgebieten und faktischen urbanen Gebieten ergebe sich auch die Frage, welche Lärmschutzwerte nun zur Anwendung kommen sollen. Auch insoweit seien erhebliche Rechtsunsicherheiten zu erwarten, deren Folgen noch gar nicht abzusehen seien (**Leipzig**).

Vor diesem Hintergrund sprechen sich die Planspielkommunen dafür aus, § 34 Abs. 2 für faktische urbane Gebiete nicht gelten zu lassen (**Bamberg, Köln, Leipzig, Tübingen**). Es wird daher angeregt, zu prüfen, ob – wie bei besonderen Wohngebieten nach § 4a BauNVO oder bei Sondergebieten nach § 11 BauNVO – auch bei urbanen Gebieten durch eine geeignete Formulierung die unmittelbare Geltung über § 34 Abs. 2 BauGB ausgeschlossen ist. So könne z.B. die Zweckbestimmung im Einzelfall zu spezifizieren sein, wozu etwa auch die Festsetzungsoptionen nach Abs. 4 beitragen könnten. Ein anderer Lösungsansatz wäre nach Einschätzung der Planspielstadt **Leipzig**, die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten einer expliziten Festsetzung der Gemeinde im Einzelfall vorzubehalten und hierfür eine entsprechende Regelung z.B. in Absatz 4 aufzunehmen.

1.7 Begründung eines Planerfordernisses

Die Planspielkommunen erwarten, dass auf die Gemeinden in Bezug auf die Nutzungsart der Vergnügungsstätten eine Vielzahl von Bebauungsplanverfahren zukommen wird. In **Leipzig** bezieht sich dies beispielsweise auf die Magistralen, die auch als Einkaufsstraßen fungieren. Städtebauliche Zielvorstellung für diese Bereiche sei es, eine qualitätsvolle Nutzungsmischung sowie die Vielfalt kleinerer Läden zu unterstützen und zu erhalten. Dem durch die Ansiedlung von Spielhallen und in der Folge von Wettbüros, Dönerläden, Pizzaservices, Schnäppchenmärkten etc. eingeleiteten „Trading-down“ und einer „Niveaubesenkung“ soll entgegengewirkt werden. Um dem Nachahmen negativer Beispiele vorzubeugen, bestehe grundsätzlich ein städtebaulicher Bedarf bei Beantragung von Vergnügungsstätten planerisch gegen zu steuern. Ein konsistentes und konsequentes Handeln sei dabei dringend erforderlich.

Ein solches Planerfordernis würde sich z.B. in **Leipzig** aus den Zielen des Vergnügungsstättenkonzeptes ergeben und damit große Bereiche des nicht beplanten Innenbereiches umfassen. Auch Entschädigungsansprüche seien zu beachten, soweit Vergnügungsstätten mit der Einführung des urbanen Gebietes erstmals auf der Grundlage von § 34 Abs. 2 BauGB zulässig werden. Es sei insofern zu berücksichtigen, dass Spielhallen und Wettbüros zu den lukrativsten bekannten Nutzungsarten gehören. Die siebenjährige Plangewährleistungspflicht helfe hier nicht, weil die Zulässigkeit erst mit der Anwendung von § 34 Abs. 2 BauGB auf faktische urbane Gebiete in der BauNVO begründet werde.

Die Planspielkommunen erwarten, dass die erwarteten Planerfordernisse mit den knappen personellen und finanziellen Ressourcen nicht innerhalb der eingeräumten Übergangsfrist zu bewältigen sind (**Köln, Leipzig**). Aufgrund der im Planungsverfahren regelmäßig offenzulegenden finanziellen Auswirkungen der Planung sei zu befürchten, dass die Gemeinden häufig aus finanziellen Erwägungen die einschränkenden Festsetzungen und damit ihre städtebaulichen Ziele zurückstellen würden. Diese Sachlage erscheint der Planspielstadt **Leipzig** auch deshalb besonders problematisch, weil seit einiger Zeit bundesweit tätige Unternehmen organisiert und systematisch Standorte für Wettbüros (Sportwetten etc.) suchten. Diese Unternehmen ließen sich bereits in der Genehmigungsphase durch spezialisierte Anwaltskanzleien vertreten. Es sei daher mit zahlreichen gerichtlichen Verfahren mit ungewissem Ausgang zu rechnen.

Die Bauleitplanung wird nach Einschätzung der Planspielkommunen in der Regel nicht in der Festsetzung eines Mischgebietes münden, da in aller Regel gerade keine Gleichgewichtigkeit von Gewerbe und Wohnen anzutreffen sei. In Betracht kommt demgegenüber die Festsetzung als urbanes Gebiet, bei gleichzeitigem Ausschluss von Vergnügungsstätten (**Köln, Leipzig**).

1.8 Aussetzen der Anwendung von § 34 Abs. 2 bis zum 30. Juni 2019

Die von den Planspielkommunen geschilderten Folgewirkungen aus dem Zusammenspiel von § 6a BauNVO und § 34 Abs. 2 BauGB haben Anlass gegeben, im Regierungsentwurf eine

Übergangsfrist bis zum 30. Juni 2019 vorzusehen, bis zu deren Ablauf § 34 Abs. 2 BauGB nicht anzuwenden ist. Den Kommunen soll die Möglichkeit gegeben werden, vorlaufend auf die durch § 34 Abs. 2 sich ergebenden veränderten Zulässigkeitsrahmen im Wege der Bauleitplanung ohne Auslösen einer Entschädigungspflicht reagieren zu können, soweit dies städtebaulich erforderlich ist. Die Regelung knüpft damit an das von den Planspielkommunen erwartete Erfordernis zur Aufstellung von Bebauungsplänen an, mit denen der Zulässigkeitsrahmen für Vergnügungsstätten auf den vor Einführung des urbanen Gebietes geltenden Stand fixiert werden soll (vgl. oben Kapitel V. 1.7).

Die Planspielkommunen erkennen, dass ihnen durch die Übergangsregelung die Möglichkeit zur entschädigungsfreien Überplanung der künftigen faktischen urbanen Gebiete gegeben werden soll. Sie halten die dafür vorgesehene Frist bis zum 30. Juni 2019 allerdings für unzureichend. Die Annahme, dass die Kommunen nach Einführung des urbanen Gebietes den gesamten unbeplanten Innenbereich dahingehend systematisch untersuchen, um faktische urbane Gebiete zu identifizieren und für diese dann Bebauungspläne aufzustellen, sei unrealistisch, da sie die finanziellen und personellen Handlungsfähigkeit der Kommunen überschätze. Die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Aufstellung von Bebauungsplänen nach § 9 Abs. 2a BauGB zur Sicherung zentraler Versorgungsbereiche würden zeigten, dass eine kurzfristige Überplanung aller in Betracht kommenden Gebiete durch die Verwaltungen nicht geleistet werden könne. Ein Erfordernis zur Aufstellung eines Bebauungsplans könne deshalb üblicherweise erst dann angenommen werden, wenn ein konkreter Bauantrag gestellt werde, der den städtebaulichen Zielen entgegenstehe. Daher helfe die Suspendierung der unmittelbaren Wirkung des § 6a BauGB für eine gewisse Zeit nicht. Die Regelung sei für den Zeitraum ihrer Geltung zweckmäßig, verschiebe indes das Problem nur in die Zukunft. (**Leipzig**). Unabhängig hiervon sei die Frist von etwa zweieinhalb Jahren zu kurz. Vorgeschlagen wird, sich bei der Bemessung der Frist an § 18 BauGB zu orientieren. Dieser Regelung lägen Erfahrungswerte zur Dauer einer Bebauungsplanung und einer entschädigungslos hinzunehmenden Sperrwirkung zugrunde.

Demgegenüber orientiert sich die Planspielstadt **Köln** an der Plangewährleistungsfrist in § 42 Abs. 2 BauGB und hält eine Überleitungsfrist von sieben Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes für sachgerecht. Die Planspielgemeinde **Sylt** führt aus, dass eine längere Übergangsfrist auch deshalb erforderlich sei, weil grundlegend zunächst Vergnügungsstättenkonzepte erarbeitet werden müssten.

Es sei etwa mit folgendem Zeitfenster von etwa vier Jahren zu rechnen:

- Anmeldung von Mitteln im Haushalt für ein Vergnügungsstättenkonzept im Sommer/Herbst,
- Beschluss des Haushaltes im darauf folgenden Frühjahr,
- Vergabeverfahren (3 Monate),
- Bearbeitungsdauer und Beschluss Vergnügungsstätten-Konzept (1 Jahr),
- Bebauungsplanverfahren ggf. inkl. Flächennutzungsplanänderung (2 Jahre).

2. Maßobergrenzen für das urbane Gebiet - § 17 Abs. 1 BauNVO

Geplante Neuregelung

Als Folgeänderung zur Einführung des urbanen Gebietes in § 6a BauNVO sollen in § 17 Abs. 1 BauNVO Obergrenzen für dieses Baugebiet eingeführt werden:

„(1) Bei der Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung nach § 16 dürfen, auch wenn eine Geschossflächenzahl oder eine Baumassenzahl nicht dargestellt oder festgesetzt wird, folgende Obergrenzen nicht überschritten werden:

	1	2	3	4
	Baugebiet	Grundflächenzahl (GRZ)	Geschossflächenzahl (GFZ)	Baumassenzahl (BMZ)
in	Kleinsiedlungsgebieten (WS)	0,2	0,4	-
in	reinen Wohngebieten (WR) allgem. Wohngebieten (WA) Ferienhausgebieten	0,4	1,2	-
in	besonderen Wohngebieten (WB)	0,6	1,6	-
in	Dorfgebieten (MD) Mischgebieten (MI)	0,6	1,2	-
in	urbanen Gebieten (MU)	0,8	3,0	-
in	Kerngebieten (MK)	1,0	3,0	-
in	Gewerbegebieten (GE) Industriegebieten (GI) sonstigen Sondergebieten	0,8	2,4	10,0
in	Wochenendhausgebieten	0,2	0,2	-

Votum

Die für das urbane Gebiet in § 17 Abs. 1 BauNVO als Obergrenzen vorgesehene Grundflächenzahl und Geschossflächenzahl werden als sachgerecht und ausreichend bewertet.

Begründung

Die Planspielkommunen sehen gerade auch in den gegenüber dem Mischgebiet deutlich höheren Dichtewerten Vorteile und bei der Ausweisung urbaner Gebiete eine Verbesserung (**Köln, Leipzig, Bamberg, Tübingen, Sylt**), wobei allerdings die Bemessung der Obergrenzen bei einer GFZ in Höhe von 3,0 und einer GFZ in Höhe von 0,6 unterschiedlich bewertet wird. Für die Planspielgemeinde **Zingst** hat das urbane Gebiet – wie ausgeführt – bislang keine Relevanz, so dass dort auf eine Stellungnahme zu den Maßobergrenzen für das urbane Gebiet verzichtet wird.

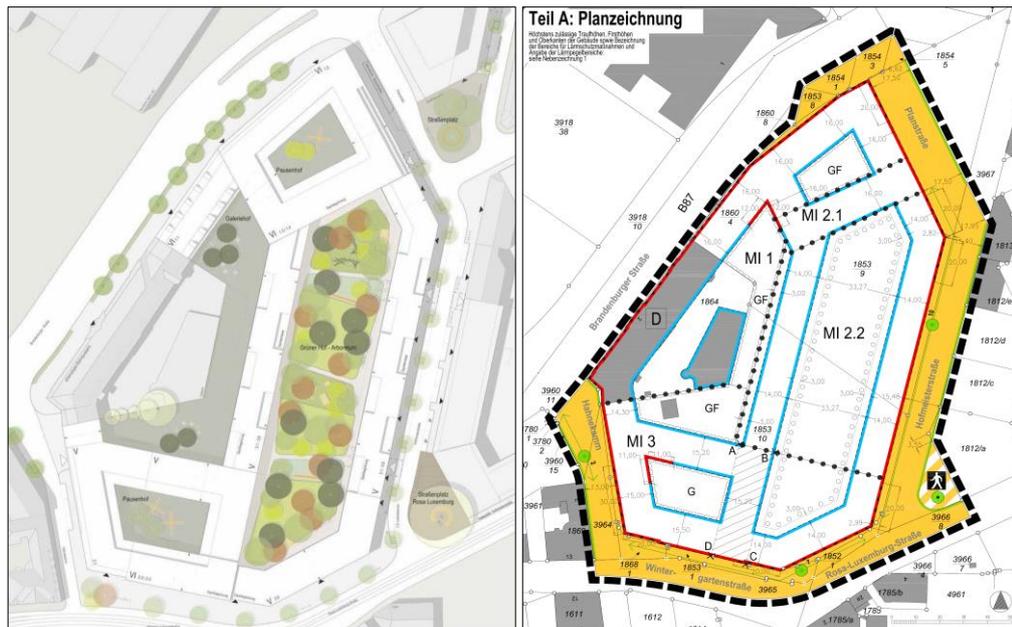
2.1 GFZ-Obergrenze

Nach Auffassung der Planspielstädte **Köln** und **Leipzig** ist die Bemessung der GFZ-Obergrenze mit dem Wert 3,0 insbesondere im Verhältnis zu der für das Mischgebiet geltenden Obergrenze sachgerecht. Der planerische Gestaltungsspielraum werde hierdurch erweitert und der Begründungsaufwand entfalle, weil anders als etwa bei einer Mischgebietsfestsetzung eine Überschreitung der Maßobergrenzen nach § 17 Abs. 2 BauNVO nicht erforderlich ist.

Die Planspielstadt **Leipzig** stützt sich zur Begründung auf die schon im Siedlungsbestand anzutreffenden Dichtewerte, etwa an Hauptverkehrsstraßen mit Gründerzeitstruktur. Ausgehend von einer viergeschossigen Blockrandbebauung, regelmäßig mit einem ausgebauten Dachgeschoss (Vollgeschoss), und einer ca. 12,5 m tiefen Bebauung auf einem ca. 25 m tiefen Grundstück ergeben sich eine GRZ von 0,5 und eine GFZ von 2,5. Nach derzeitiger Rechtslage müsse daher unabhängig von dem angestrebten Gebietstyp bei einer Überplanung des Bestands eine Überschreitung der geltenden Maßobergrenzen erfolgen und begründet werden. GRZ- und GFZ-Werte, die in etwa den Maßobergrenzen des urbanen Gebietes entsprächen, seien daher städtebaulich sinnvoll und praxistauglich. Eine GFZ von 3,0 im verdichteten Stadtraum einer Groß-

stadt sei oftmals unumgänglich. Dies werde insbesondere bei der Schließung von Baulücken und der Errichtung von Gebäuden auf Eckgrundstücken in der Blockrandbebauung relevant. Grundsätzlich gelte dies auch bei Planungen kaum oder nur geringfügig bebauter Grundstücke im verdichteten Stadtraum. Dort sei es aber geboten, die Kriterien eines qualitativ vollen Städtebaus zu wahren, u.a. durch die Planung von Grünflächen und die Vermeidung zu geringer Sozialabstände.

Beispiel der Planspielstadt **Leipzig**: Bebauungsplan Nr. 426 „Neubebauung Brandenburger Straße/Hofmeisterstraße/Hahnekamm“ im östlichen Zentrum für ein neues Stadtquartier:



Kartengrundlage: Amt für Geoinformation und Bodenordnung Leipzig, Stand: November 2015; Planverfasser: Plan und Recht GmbH, Berlin, 05.2016

Das unbebaute Areal in der Nähe des Hauptbahnhofs soll zu einem innovativen nutzungsgemischten urbanen Stadtquartier mit Büronutzung, Hotel- und Beherbergungsbetrieben, Dienstleistungen und Einzelhandelsnutzungen sowie für Wohnnutzungen entwickelt werden. Hierbei folgt die Planung dem städtebaulichen Leitbild der „Europäischen Stadt“. Angestrebt werden eine kompakte Blockrandstruktur, klar definierte öffentliche Räume und eine bewusst gesteuerte Durchmischung verschiedener innenstadttypischer Nutzungen einschließlich des Wohnens. Die angestrebten Dichten entsprechen hinsichtlich der GFZ eher einem Kerngebiet als einem Mischgebiet. Für solche Stadtquartiere, die unmittelbar an klassische Kerngebiete angrenzen aber auch eine urbane Wohnnutzung erfahren sollen sind die Werte des Mischgebietes in § 17 BauNVO eher zu gering. Die Festsetzung als Kerngebiet kommt wegen der gewünschten allgemeinen Wohnnutzung in weiten Teilen des Gebiets nicht in Frage.

Nach geltendem Recht ist die Festsetzung als Mischgebiet mit sehr differenzierten Regelungen vorgesehen, bei denen z.B. die Wohnnutzung erst oberhalb des Erdgeschosses zulässig ist und in manchen Bereichen ganz ausgeschlossen wird. Diese Differenzierung erfordert einen erheblichen Begründungsaufwand. Auch die Werte

des § 17 BauNVO für Mischgebiete müssen gestützt auf § 17 Abs. 2 BauNVO überschritten werden. Dies erfordert ebenfalls eine explizite Begründung.

Die beabsichtigten Festsetzungen entsprechen ganz überwiegend der mit dem urbanen Gebiet verfolgten Zweckbestimmung und der dort regelzulässigen Nutzungsmischung. Dies betrifft z.B. auch die Verweisung der straßenseitigen Wohnnutzung im Erdgeschoss in die Ausnahme.

Die beabsichtigten Regelungen des § 6a Abs. 4 stellen deutliche Erleichterungen für den Plangeber dar, denn sie entbinden von den Erfordernissen, die besonderen städtebaulichen Gründe gem. § 1 Abs. 7 BauNVO zu begründen. Dies betrifft z.B. auch den Umgang mit straßenseitiger Wohnnutzung, die in dem Plangebiet im Erdgeschoss grundsätzlich ausgeschlossen sein soll. Insbesondere trägt § 6a Abs. 4 BauNVO einem Differenzierungsbedürfnis der Planungspraxis Rechnung, welchem bislang nicht entsprochen werden konnte.

Die Planspielstädte **Köln** und **Leipzig** betonen, dass die Obergrenze von 3,0 als ausreichend erachtet werde. Die Planspielstadt **Köln** weist insoweit auf die durchgeführte Berechnung der Dichtewerte bei ihren Planspiel-Beispielen hin. Im Plan „Ehemaliger Güterbahnhof Ehrenfeld“ sei eine GFZ von 1,8 bis 2,2 festgesetzt, im „Euroforum Nord“ nun eine GFZ von 0,6/0,8 bis 2,6. Auch wird darauf hingewiesen, dass die Obergrenze ein Angebot sei, das nicht voll ausgeschöpft werden müsse (**Köln**). Eine weitere Überschreitung dieser Maßobergrenze sei allenfalls in Ausnahmefälle bei städtebaulichen Großprojekten wie z.B. Hochhäusern zu erwarten (**Leipzig**).

In der Praxis der Planspielstadt **Tübingen** entspreche die geplante GFZ-Obergrenze für das urbane Gebiet dem auch schon derzeit in der Planungspraxis der Stadt in gemischten urban geprägten Gebieten angestrebten Dichtewert. In verdichteten Bereichen lägen auch GFZ von über 3,0 vor. Da aber Überschreitungen mit entsprechender Begründung nach § 17 Abs. 2 BauNVO weiterhin möglich seien, könne dies bewältigt werden. Möglicherweise könne zur Begründung aber nicht – wie bisher – auf das Ziel der Schaffung von urbanen gemischten Strukturen abgestellt werden, da dieses auch ohne Überschreitung der GFZ-Obergrenze bereits der Zweckbestimmung des neuen urbanen Gebietes entspreche.

Demgegenüber erachtet die Planspielstadt **Bamberg** eine GFZ von 3,0 bei einer GRZ von 0,6 als zu weitgehend. In der Argumentation stellt die Stadt auf einen so genannten Verdichtungsfaktor bzw. Verdichtungsgrad ab, der als Quotientenwert aus GFZ und GRZ gebildet wird. Ein höherer Verdichtungsgrad (GFZ/GRZ) als im Kerngebiet erscheine nicht praxisgerecht, da die Schaffung nachhaltig gesunder Wohnverhältnisse als primäres Ziel mit solchen Verdichtungsgraden erschwert werden dürfte. Eine GFZ von 3,0 entspreche der Ausnutzung eines Kerngebietes, das dezidiert nicht dem Wohnen dienen solle. Angemessener erscheine eine GFZ von 1,8 bis 2,0 bei einer GRZ von 0,6. Eine Ausnutzung sollte nach Auffassung der Stadt nur in großstädtischen, hoch verdichteten Stadtbereichen möglich sein. Diese Differenzierung fehle aber in dem vorgelegten Regelungsentwurf. Zudem eröffne § 17 Abs. 2 BauNVO bereits jetzt Überschreitungsmöglichkeiten von niedrigeren Werten in städtebaulich begründeten Fällen. An diesem Erfordernis der städtebaulichen Begründetheit solle unbedingt festgehalten werden (**Bamberg**).

In der Planspielgemeinde **Sylt** entfaltet die GRZ-Obergrenze von 3,0 aufgrund der durch niedriggeschossige Bauweise geprägten Siedlungsstruktur voraussichtlich keine beschränkende Wirkung.

2.2 GRZ-Obergrenze

Die Planspielstädte sind zum Teil der Auffassung, dass eine GRZ-Obergrenze von 0,6 nicht ausreiche und begrüßen daher, dass im Regierungsentwurf die GRZ-Obergrenze bei 0,8 angesiedelt ist. In bestehenden Strukturen könne die GRZ von 0,6 kaum eingehalten werden. Dabei wird auch auf die nach § 19 Abs. 4 BauNVO geforderte Anrechnung von Tiefgaragen verwiesen. Die Rampen der Tiefgaragenzufahrten würden häufig in den rückwärtigen Grundstücksbereich hereinragen. Zudem seien bei der Unterbauung mit einer Tiefgarage häufig Modifikationen an der Geländeoberfläche erforderlich, so dass die Privilegierung des § 19 Abs. 4 Satz 2 BauNVO („das Baugrundstück lediglich unterbaut wird“) nicht greife. Vor diesem Hintergrund wird eine Anhebung der GRZ-Obergrenze auf 0,8 für sachgerecht erachtet.

Auch die Planspielstadt **Tübingen** verweist darauf, dass in verdichteten Bereichen mit Blockbebauung insbesondere bei Eckgrundstücken oft eine GRZ von 0,8 - 1,0 anzutreffen sei. Dieser ergebe sich durch die unterschiedlichen Grundstückszuschnitte. In diesem Zusammenhang wird die Frage aufgeworfen, ob sich an der bisherigen Überschreitungsmöglichkeit mit Einführung der Obergrenzen für das urbane Gebiete etwas ändere. Die GRZ-Überschreitung mit entsprechender Begründung sei zwar grundsätzlich weiterhin möglich, so dass die 0,8 auch überschritten werden könne. Neue Begründungsprobleme könnten jedoch daraus resultieren, dass bisher auf die gewünschte Verdichtung mit urbanem Charakter verwiesen wurde, diese aber bereits der Zweckbestimmung des Baugebiets auch ohne Überschreitung der Maßobergrenzen entspreche. Auch die Planspielgemeinde **Sylt** gibt an, dass die Höhe der GRZ von 0,6 im Bereich der Westerlander Innenstadt bereits überwiegend überschritten sei.

Die Planspielstadt **Köln** verweist auf mögliche Konflikte mit den landesrechtlichen Abstandsregelungen. Der nach der LBauO NRW geltende Abstandflächenfaktor von 0,8 H könne bei den höheren Dichtewerten nicht eingehalten werden. Es gebe zwar die Möglichkeit einen abweichenden Abstandflächenfaktor festzusetzen. Dies erfordere aber eine entsprechende Begründung mit dementsprechend höherem Aufwand.

3. Zulässigkeit von Ferienwohnungen - § 13a BauNVO und § 1 Abs. 5 BauNVO

Geplante Neuregelung

Nach dem Gesetzentwurf soll nach § 13 BauNVO folgender § 13a BauNVO eingefügt werden:

„§13a Ferienwohnungen

Räume oder Gebäude, die einem ständig wechselnden Kreis von Gästen gegen Entgelt vorübergehend zur Unterkunft zur Verfügung gestellt werden und die zur Begründung einer eigenen Häuslichkeit geeignet und bestimmt sind (Ferienwohnungen), gehören unbeschadet des § 10 in der Regel zu den nicht störenden Gewerbebetrieben nach § 2 Absatz 3 Nummer 4 und § 4 Absatz 3 Nummer 2 oder zu den Gewerbebetrieben nach § 4a Absatz 2 Nummer 3, § 5 Absatz 2 Nummer 6, § 6 Absatz 2 Nummer 4, § 6a Absatz 2 Nummer 4 und § 7 Absatz 2 Nummer 3. Abweichend von Satz 1 können Räume nach Satz 1 in den übrigen Fällen insbesondere bei einer baulich untergeordneten Bedeutung gegenüber der in dem Gebäude vorherrschenden Hauptnutzung zu den Betrieben des Beherbergungsgewerbes nach § 4 Absatz 3 Nummer 1, § 4a Absatz 2 Nummer 2, § 5 Absatz 2 Nummer 5, § 6 Absatz 2 Nummer 3, § 6a Absatz 2 Nummer 2 und § 7 Absatz 2 Nummer 2 oder zu den kleinen Betrieben des Beherbergungsgewerbes nach § 3 Absatz 3 Nummer 1 gehören.“

Zudem soll § 1 Abs. 5 BauNVO geändert werden:

„(5) Im Bebauungsplan kann festgesetzt werden, daß bestimmte Arten von Nutzungen, die nach den §§ 2 bis 9 ~~und 13~~ **sowie 13 und 13a** allgemein zulässig sind, nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können, sofern die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets gewahrt bleibt.“

Votum

Die Neuregelung zur Zulässigkeit von Ferienwohnungen wird grundsätzlich begrüßt.

Die zur Bestimmung des Begriffs „Ferienwohnung“ verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe werfen nach Auffassung eines Teils der Planspielkommunen eine Reihe von Auslegungsfragen auf. Daher regen sie an, auf diese im Einführungserslass einzugehen (Bamberg, Köln, Zingst).

Die Planspielkommunen gehen entsprechend der Begründung zum Gesetzentwurf davon aus, dass Sondergebiete für Dauerwohnen, Ferienwohnungen und Fremdenbeherbergung insbesondere zur Sicherung einer gewachsenen Mischung dieser Nutzungen weiterhin möglich sein werden.

Die Klarstellung in der Begründung, der zufolge die vorgeschlagene Regelung § 10 BauNVO unberührt lässt und insbesondere Ferienhäuser nach § 10 Abs. 4 BauNVO aufgrund ihrer Belegenheit in einem Ferienhausgebiet von vornherein eine andere städtebauliche Qualität als Ferienwohnungen im Sinne des § 13a BauNVO haben, wird ausdrücklich begrüßt.

Begründung

3.1 Praktische Relevanz von Ferienwohnungen für die städtebauliche Entwicklung

Die praktische Relevanz der städtebaulichen Steuerung von Ferienwohnungen ist in den Fremdenverkehrsgemeinden **Sylt** und **Zingst** besonders hoch. Aber auch in den anderen Städten hat das Thema angesichts der Wohnraumknappheit und der wachsenden Zahl an Ferienwohnungen und ähnlichen Einrichtungen (z.B. Boardinghouses) an Bedeutung gewonnen.

In der Planspielgemeinde **Sylt** lag der Anteil an Ferienwohnungen 2010 bei insgesamt ca. 36 Prozent mit unterschiedlicher Ausprägung in den Ortsteilen. Bezogen auf einzelne Bebauungsplangebiete gibt es etliche, in denen der Anteil der Ferienwohnungen den Anteil der Dauerwohnungen weit übersteigt. Zentrales städtebauliches Ziel ist einerseits die planungsrechtliche Zulässigkeit von Ferienwohnungen auch weiterhin sicherzustellen, andererseits aber die für die gewachsene Fremdenverkehrsgemeinde typische kleinteilige Mischung von Ferienwohnungen und Dauerwohnungen sicherzustellen.

In der ehemals – bis zur Bildung der Planspielgemeinde **Sylt** – selbstständigen Stadt Westerland wurden bereits seit Mitte der 90er Jahre Sondergebiete „Dauerwohnen und Fremdenbeherbergung“ in Bebauungsplänen festgesetzt. Auch in den anderen Ortsteilen sind entsprechend des „Wohnraumentwicklungskonzeptes Sylt 2025“ Bauleitplanungen mit der Festsetzung von Sondergebieten „Dauerwohnen und Fremdenbeherbergung“ in Aufstellung. Diese Sondergebietsfestsetzungen haben sich nach Einschätzung der Planspielkommune bewährt. Es besteht daher ein starkes Interesse daran, dass sich aus der Einführung des § 13a BauNVO kein Erfordernis zur Änderung dieser bewährten Praxis ergibt.

Die bereits für die Planspielgemeinde **Sylt** beschriebene typische Gemengelage aus Wohnen, Zweitwohnen und Ferienwohnen ist auch für weite Teile der Planspielgemeinde **Zingst** kenn-

zeichnend. Die Planspielgemeinde **Zingst** hat bei ca. 3.050 EW ca. 14.500 Gästebetten. Das Mischungsverhältnis der Gemengelage hat sich sukzessive – ohne planerische Einflussnahme – verändert. In einigen Straßenzügen habe ursprünglich das Wohnen mit untergeordneter Fremdenverkehrsnutzung (klassische Einliegerwohnung, Ferienwohnung) überwogen, im Laufe der Zeit – u.a. aufgrund steuerlicher Vorteile, sehr hohen Bodenpreisen oder normaler Nachfrage nach Ferienwohnungen – habe sich zunächst ein Gleichgewicht zwischen Wohnen und Ferienwohnen eingestellt. Mittlerweile sei das Dauerwohnen – so die Einschätzung - in einigen Bereichen nur noch rudimentär vorhanden. Die gewachsene typische Mischung drohe zu kippen. Insofern wird in der Planspielgemeinde **Zingst** ein städtebauliches Erfordernis gesehen, die gewachsene Struktur durch Bauleitplanung zu sichern.

Auch in **Bamberg** wird die Bedeutung von Ferienwohnungen für die städtebauliche Entwicklung als hoch eingeschätzt. Mitte 2015 wurde eine hohe Anzahl von ungenehmigten Ferienwohnungen festgestellt, die zu einer Verschärfung der Situation auf dem ohnehin sehr angespannten Wohnungsmarkt beitragen. Auch von der Universität und von Großbetrieben komme eine rege Nachfrage nach Kurzzeitunterbringung (1 Woche bis 6 Monate). Das Preisniveau sei fast auf dem einer Großstadt. Leidtragende seien Studierende und Haushalte mit niedrigem Einkommen. Wohnmilieus in der Altstadt gingen verloren und dieser Trend sei ungebrochen. Ganze Altstadt-Häuser würden umgenutzt. Selbst in großen Häusern aus den 1970er Jahren würden ganze Stockwerke zu kurzzeitig vermieteten „Stadtappartements“. Mehr als 130 Einheiten stünden aktuell zur Umnutzungsgenehmigung an. Mehrere Hundert seien bislang illegal umgenutzt worden.

Auch in den Planspielstädten **Köln** und **Leipzig** gewinnt das Thema an städtebaulicher Relevanz, auch wenn es bislang eher von untergeordneter Bedeutung gewesen sei. Vor dem Hintergrund der Angebote über Internet-Portale finde in der Planspielstadt **Leipzig** eine „schleichende“ Umnutzung von Wohnraum statt. Für die Planspielstadt **Köln** stellt sich vor allem die Nutzungsunterart „Boardinghouse“ und die sich in diesem Zusammenhang stellende Abgrenzungsnotwendigkeit zwischen Ferienwohnung und Wohnen als problematisch dar. Wichtig sei die Ferienwohnungsthematik daneben in der Altstadt, da hier der Tourismus, das gastronomische Angebot und Vergnügungsstätten im Konflikt zur Dauerwohnnutzung stehen.

In der Planspielstadt **Tübingen** hat das Thema Ferienwohnungen bislang keine städtebauliche Relevanz.

3.2 Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit

Die Planspielkommunen bewerten die geplante Regelung grundsätzlich als nachvollziehbar und verständlich, jedoch wird die Abgrenzung zu wohnähnlichen Nutzungen – etwa in so genannten Boardinghouses – thematisiert. Alle Spielarten des Vermietens möblierter Einheiten für Zeiträume ggf. auch unter 3 Monaten sollten als gewerbliche Beherbergung angesehen werden (**Bamberg**, ähnlich **Köln**). Damit fallen Boardinghäuser eindeutig darunter. Auch Ferienwohnungen seien generell gewerbliche Beherbergung. Im WR sei dies nur für einzelne untergeordnete Einheiten, z.B. Einliegerwohnungen, genehmigungsfähig.

Die Planspielkommunen haben die Auslegung der in § 13a BauNVO verwendeten Begriffe „vorübergehend ... zur Verfügung stellen“ und „ständig wechselnder Kreis von Gästen“, eingehend diskutiert. Wichtig ist der Planspielstadt **Köln**, dass "vorübergehend" an eine Dauer unter einem halben Jahr gekoppelt wird, um eine Abgrenzung zum Dauerwohnen zu erreichen (vgl. auch OLG Stuttgart, 13.08.1992 - 8 W 219/92). Der Begriff „ständig wechselnder Kreis von Gästen“ wiederum könne dahin gehend ausgelegt werden, dass eine temporäre Eigennutzung der Ferienwohnung davon nicht berührt würde bzw. dass von einer Ferienwohnung im Sinne des § 13a BauNVO zu sprechen sei, wenn die Fremdnutzung der temporären Eigennutzung überwiege

(**Köln**). Die Planspielstadt **Köln** verweist zudem auf eine Entscheidung des BGH (15.01.2010 - V ZR 72/09) zu einem wohneigentumsrechtlichen Sachverhalt. Der BGH habe die Vermietung einer Eigentumswohnung an Touristen zwar steuerrechtlich als gewerbliche Tätigkeit angesehen, doch komme es für die wohnungseigentumsrechtliche Einordnung der Nutzung allein darauf an, welche Nutzung in der Wohnung selbst stattfindet. Auch bei der Vermietung einer Eigentumswohnung an laufend wechselnde Gäste sei die Nutzung nach Auffassung des BGH nicht gewerblich, denn auch in diesem Fall diene die Wohnung den Gästen als Unterkunft und damit zu Wohnzwecken. Vor diesem Hintergrund hält die Planspielstadt die geplante abweichende Regelung in § 13a BauNVO für möglicherweise problematisch.

Demgegenüber hält die Planspielstadt **Leipzig** die Definition der Ferienwohnungen für eindeutig. Aus Sicht der Stadt werden alle relevanten Fallkonstellationen von der geplanten Definition für Ferienwohnungen erfasst. Auch Satz 2 der geplanten Neuregelung wird von der Planspielstadt **Leipzig** als verständlich und praktikabel bewertet. Satz 2 und Satz 1 werden als alternative Zulässigkeitstatbestände verstanden, wobei entweder (beispielsweise im WA) Räume als nicht störende gewerbliche Nutzung (Satz 1) oder als Betrieb der Beherbergung (Satz 2) anzusehen seien. Im WA seien beide Nutzungen als Ausnahme zulässig. Es käme insoweit nicht darauf an, ob eine der Hauptnutzung untergeordnete Ferienwohnung als Gewerbe oder als Beherbergung zugelassen würde. Man gehe davon aus, dass mit Satz 2 Bebauungspläne erfasst werden sollen, in denen die Zulässigkeit nicht störenden Gewerbes ausgeschlossen ist. Dort sollen Ferienwohnungen unter den genannten einschränkenden Voraussetzungen zumindest als Beherbergungsgewerbe zulässig sein.

Zur Begründung einer eigenen Häuslichkeit sei die abstrakte Nutzbarkeit zu Grunde zu legen und nicht die aktuelle Ausstattung (also z.B. ob sich eine Pantry-Küche unterbringen ließe; dazu gehört mindestens eine Möglichkeit zum Erhitzen von Speisen und die Möglichkeit zum Abspülen). Ob Serviceleistungen wie Frühstück oder Bettwäsche angeboten werden oder eine mit Personal besetzte Rezeption vorhanden sei, sei unerheblich (**Bamberg**).

Die Planspielgemeinde **Sylt** problematisiert die Formulierung „Räume oder Gebäude“. Der Begriff „Räume“ suggeriere einzelne Fremdzimmer, die an Gäste vermietet werden. Räume eigneten sich i.d.R. aber nicht zur Begründung einer eigenen Häuslichkeit. Deshalb treffe der Begriff „Wohnungen oder Gebäude“ besser. Demgegenüber bewertet die Planspielgemeinde **Zingst** die Differenzierung „Räume“ oder „Gebäude“ positiv. Die unterschiedlichen Nutzungsarten würden sehr gut herausgestellt. Positiv wird auch bewertet, dass die Regelung davon ausgehe, dass in Gebäuden sowohl eine reine Wohnnutzung als auch eine reine Ferienwohnnutzung stattfinden könne. Zur Abgrenzung vom Ferienhaus dürfe die einzelne Ferienwohnung nicht das ganze Gebäude umfassen (so etwa **Bamberg**).

3.3 Bisherige Genehmigungspraxis

Die Planspielkommunen sollten auch erläutern, als welche Nutzungsart Ferienwohnungen in der bisherigen Planungs- und Genehmigungspraxis in Ihrer Kommune eingestuft wurden und ob sich durch die Rechtsprechung des OVG Greifswald und des OVG Lüneburg an dieser Einstufung etwas geändert hat.

Die Genehmigungspraxis der Planspielkommunen hat sich vor den genannten Gerichtsentscheidungen an der Einordnung orientiert, wie sie in der einschlägigen Kommentarliteratur vertreten wurde. So wurden etwa in der Planspielstadt **Bamberg** einzelne Ferienwohnungen bislang als sonstige Gewerbebetriebe angesehen und bei ganzen Häusern sowie ab einer Anzahl von vier Ferienwohnungen in einem Gebäude als Beherbergungsbetriebe. In der Planspielstadt **Köln** wurden Ferienwohnungen in der bisherigen Planungs- und Genehmigungspraxis zu den Beherbergungsbetrieben (Hotels, Pensionen) gezählt. Die Planspielstadt **Tübingen** verweist

darauf, dass sie mit Ferienwohnungen bislang keine großen Erfahrungen habe. Ferienwohnungen seien auch hier mit der herrschenden Rechtsauffassung in der Literatur als nicht störende Gewerbebetriebe eingestuft worden.

Eine Umstellung des Zulässigkeitsmaßstabes entsprechend der sich aus den genannten Entscheidungen ergebenden Einstufung von Ferienwohnungen hat in den Planspielkommunen **Sylt** und **Zingst** stattgefunden. Die Planspielgemeinde **Sylt** führt dies folgendermaßen aus: Nach den Entscheidungen habe der Kreis Nordfriesland keine Genehmigungen für Ferienwohnungen in reinen und allgemeinen Wohngebieten oder Mischgebieten mehr erteilt. Auch in § 34er-Gebieten, die als Allgemeines Wohngebiet einzustufen sind, seien beantragte Ferienwohnungen zunächst abgelehnt worden, auch wenn in der Umgebung viele Ferienwohnungen vorhanden waren. In diesen Fällen würden Genehmigungen als Ferienwohnungen allerdings nun wieder erteilt.

In den anderen Planspielstädten hat sich noch keine veränderte Genehmigungspraxis eingestellt. Während zum Teil eine Änderung der Praxis wegen einer von den genannten Entscheidungen abweichenden Rechtsauffassung nicht für erforderlich gehalten wird (**Bamberg, Köln**), verweist die Planspielstadt **Leipzig** darauf, dass noch keine konkreten Fälle bekannt seien, weil – so wird vermutet - Umnutzungen schleichend und ohne Baugenehmigungsverfahren stattfinden.

3.4 Planerisches Steuerungserfordernis

Die geplante Neuregelung reduziert das Erfordernis zur städtebaulichen Steuerung von Ferienwohnungen, in denen der Zulässigkeitsrahmen und die Genehmigungspraxis für Ferienwohnungen nach den Gerichtsentscheidungen der OVG Greifswald und des OVG Lüneburg eingeschränkt wurde, nach Auffassung der Planspielgemeinde **Sylt** zumindest tendenziell. So verweist die Planspielgemeinde **Sylt** auf den Ortsteil Rantum. Dort werde das Planungserfordernis aufgrund der vorhandenen Strukturen (viele Zweitwohnungen und Ferienwohnungen, wenige Dauerwohnungen) durch die Gesetzesnovelle verringert, da in den rechtskräftigen Bebauungspläne WR und WA Gebiete festgesetzt seien. Demgegenüber sieht die Planspielgemeinde **Zingst** tendenziell zusätzliche Planerfordernisse. Da die Genehmigungspraxis in Mecklenburg-Vorpommern durch die nun durch § 13a BauNVO korrigierte Rechtsauffassung des OVG Greifswald geprägt sei, müsse auch davon ausgegangen werden, dass bislang als unzulässig erachtete Ferienwohnungen und Ferienhäuser in allgemeinen Wohngebieten ausnahmsweise zulässig werden. Es sei deshalb davon auszugehen, dass die Gemeinden die Gemeinde Planungserfordernisse erkennt, um mit den ausnahmsweise zulässigen Nutzungen kein „Windhundrennen“ beginnen zu lassen (**Zingst**).

Auch in der Planspielgemeinde **Sylt** bestehen Planungserfordernisse, um die gewachsene gemischte Nutzungsstruktur aus Dauerwohnen und Ferienwohnungen zu erhalten. Da die allgemeine Zweckbestimmung aufgrund der hohen Anzahl der Ferienwohnungen nicht mehr gewahrt ist, besteht das Erfordernis der Überplanung mit Sondergebieten „Dauerwohnen und Fremdenbeherbergung“. Zu diesem Zweck wurden und werden in der Planspielgemeinde **Sylt** im Wege der Bauleitplanung Sondergebiete „Dauerwohnen und Fremdenbeherbergung“ festgesetzt, in denen die kleinteilige Nutzungsmischung im Detail geregelt wird. Diese Praxis habe sich bewährt und sei akzeptiert (**Sylt**).

Beispiel der Planspielgemeinde **Sylt**: Aktueller Entwurf der textlichen Festsetzungen zum Sondergebiet „Dauerwohnen und Fremdenbeherbergung“

Regelungen zur Art der zulässigen Nutzung

„(1) Zulässig sind:

1. Dauerwohnungen, die ausschließlich und auf Dauer einem nicht wechselnden und ortsansässigen Personenkreis dienen (Hauptwohnung/Schwerpunkt der Lebensbeziehungen),
 2. Ferienwohnungen, die einem ständig wechselnden Kreis von Gästen zu gewerblichen Zwecken gegen Entgelt als vorübergehende Übernachtungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen und in denen unabhängig vorübergehend eine eigene Häuslichkeit begründet werden kann,
 3. Räume für freie Berufe.
- (2) Ausnahmsweise zulässig sind: (optional)
1. die der Versorgung des Gebietes dienenden Läden, Schank- und Speisewirtschaften, nicht störende Handwerksbetriebe sowie sonstige nicht störende Gewerbebetriebe,
 2. kleine Betriebe des Beherbergungsgewerbes mit einzelnen Zimmern für die Fremdenbeherbergung, die einem ständig wechselnden Kreis von Gästen zu gewerblichen Zwecken gegen Entgelt vorübergehende Übernachtungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, ohne dass die Gäste in den Zimmern unabhängig eine eigene Häuslichkeit begründen können,
 3. Anlagen für kirchliche, kulturelle und soziale Zwecke.
- (3) Nicht zulässig sind:
1. Wohnungen, die zum zeitlich begrenzten, nicht dauernden Aufenthalt an Wochenenden, im Urlaub oder in sonstiger Freizeit einem nicht ständig wechselnden Personenkreis zur Erholung dienen (Freizeitwecken dienende Zweitwohnung),
 2. Betriebe des Beherbergungsgewerbes in Form von Aparthotels, Apartmenthotels und Boardinghouses (Serviced Apartments) mit einzelnen Zimmern oder Ferienwohnungen, die einem ständig wechselnden Kreis von Gästen zu gewerblichen Zwecken gegen Entgelt vorübergehende Übernachtungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen und in denen unabhängig vorübergehend eine eigene Häuslichkeit begründet werden kann.
- (4) In Gebäuden mit Wohnungen (Dauerwohnung oder Ferienwohnung) sind mindestens 40 Prozent [Anteil wird entsprechend der vorhandenen Nutzungsmischung festgesetzt] der Geschossfläche für Dauerwohnungen zu verwenden.

Das gleiche städtebauliche Ziel verfolgt die Planspielgemeinde **Zingst**. Auch hier setzt man auf die Festsetzung von Sondergebieten nach § 11 BauNVO, mit der die nach § 34 Abs. 1 BauGB bestehenden Gemengelagen aus Wohnen, Zweitwohnen und Ferienwohnen abgebildet werden können. Unter anderem vor dem Hintergrund der Urteile des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern wurde ein solches Sondergebiet in der Planspielgemeinde **Zingst** geschaffen. Es besteht allerdings Zurückhaltung und Unsicherheit bezogen darauf, wie die Gerichte in Mecklenburg-Vorpommern die geplante Neuregelung in § 13 a BauNVO bewerten.

In der Planspielgemeinde **Sylt** besteht die Sorge, dass die bewährte Praxis der Festsetzung von Sondergebieten „Dauerwohnen und Fremdenbeherbergung“ durch die geplante Neuregelung gefährdet werden könne. Dies müsse unbedingt vermieden werden. Hintergrund dieser Sorge ist die Frage, ob sich diese Form des Sondergebietes auch nach Einführung des § 13a BauNVO noch in einer den Anforderungen des Gebietstypenzwangs entsprechenden Weise von den anderen Baugebieten, in denen auch Ferienwohnungen neben Wohnen zulässig ist,

unterscheidet. Insofern wird die Frage aufgeworfen, ab welchem Anteil an Ferienwohnungen der Gebietscharakter eines reinen oder allgemeinen Wohngebietes nicht mehr gewahrt wäre. Dementsprechend ist der Planspielgemeinde **Sylt** sehr daran gelegen, dass auch weiterhin die Möglichkeit besteht, Sondergebiete „Dauerwohnen und Fremdenbeherbergung“ festzusetzen. Die entsprechenden Erläuterungen in der Begründung des Gesetzentwurfs werden deshalb ausdrücklich begrüßt.

Die Planspielgemeinde **Zingst** kommt diesbezüglich zu der Einschätzung, dass gemischte Sondergebiete nach § 11 BauNVO in Mecklenburg-Vorpommern nur Bestand haben können, wenn die fremdenverkehrliche Nutzung überwiegt. Vor diesem Hintergrund sei es wünschenswert, wenn klargestellt würde, wie hoch der Anteil von Ferienwohnungen innerhalb eines WR/WA/MI-Gebietes sein darf, bzw. ab wann davon auszugehen ist, dass der Gebietscharakter nicht mehr gewahrt ist (**Sylt, Zingst**).

Die Planspielgemeinde **Sylt** hat auch erwogen, ob es möglich wäre, die spezifischen städtebaulichen Ziele der typischen Sylter Mischung durch einschränkende Festsetzungen nach § 1 Abs. 5 und Abs. 9 BauNVO sowie § 13a BauNVO zu erreichen, indem die Zulässigkeit von Ferienwohnungen und Zweitwohnungen gesondert geregelt wird. Da das Mischungsverhältnis der Nutzungen auf diese Weise anders als bei dem praktizierten Weg über die Festsetzung eines Sondergebietes nicht gesteuert werden könne, würde man jedoch diese Festsetzungsvariante nicht wählen. Deshalb würde auch § 13a BauNVO vermutlich keine Anwendung finden.

Die Planspielstadt **Bamberg** bewertet die Bedeutung der planungsrechtlichen Steuerung der Zulässigkeit von Ferienwohnungen vor dem Hintergrund der oben angesprochenen Zunahme ungenehmigter Ferienwohnungen und des angespannten Wohnungsmarkts als hoch. Anlass zur planerischen Steuerung wird insbesondere bei einer störenden Häufung sowie bei allen Neuplanungen und Planänderungen in WA-, WR-, MI-, MU- und GE-Gebieten gesehen.

Die planungsrechtliche Steuerung von Ferienwohnungen hat in der Planspielstadt **Köln** insgesamt nur eine untergeordnete Bedeutung. Wichtig ist die Ferienwohnungsthematik allerdings in der Altstadt, da hier der Tourismus, das gastronomische Angebot und Vergnügungsstätten im Konflikt zur Dauerwohnnutzung stehen.

In der Planspielstadt **Leipzig** werden bis zur Herstellung einer neuen Gesetzeslage Handlungserfordernisse nur insoweit gesehen, als ungenehmigte Nutzungen durch bauaufsichtliches Einschreiten bei entsprechender Auffälligkeit unterbunden werden. Ferienwohnungen wären als Nutzung eigener Art allenfalls in sogenannten Gemengelagen nach § 34 Abs. 1 BauGB nach Einzelfallprüfung (Rücksichtnahme) zulässig gewesen, da sie im Bereich des § 34 Abs. 2 BauGB oder in Bebauungsplänen (außer bei Festsetzung nach § 10 BauNVO) nach der jüngeren Rechtsprechung nicht zulässig sind. Vor diesem Hintergrund sei eine Steuerung bis auf den vorgenannten Ausnahmefall bislang nicht erforderlich gewesen.

Durch die geplante Öffnung des Zulässigkeitsrahmens für Ferienwohnungen könnten Handlungserfordernisse entstehen, wenn dem Markt durch Ferienwohnungen in relevantem Umfang Wohnungen entzogen werden und Verdrängungseffekte der ursprünglichen Einwohnerschaft oder ein städtebaulich unerwünschter Umstrukturierungsprozess zu beobachten seien. Grundsätzlich sei die Thematik seit einiger Zeit relevanter geworden. Insbesondere die Angebote über Internet-Portale würden deutlich machen, dass auch in der Planspielstadt **Leipzig** eine „schleichende“ Umnutzung von Wohnraum stattfindet, was für den in Aufstellung befindlichen Bebauungsplan der Innenstadt (Nr. 45.6 „Stadtzentrum“) bereits zu einer Festsetzung der Unzulässigkeit von Ferienwohnungen geführt habe. Sollte sich herausstellen, dass in weiteren Stadtgebieten eine solche „Zweckentfremdung“ von Wohnraum stattfindet, müsste durch Bebauungspläne gegengesteuert werden. Insofern sei die geplante Ergänzung in § 1 Abs. 5 BauNVO sinnvoll und erforderlich.

Zur Relevanz der Änderung in § 1 Abs. 5 BauNVO haben sich nur zwei Planspielkommunen geäußert. Für die Planspielstadt **Köln** ist die Feinsteuerung nach § 1 Absatz 5 BauNVO von erheblicher Bedeutung. Für die Steuerung der Ferienwohnung als Unterart der Wohnnutzung (Boardinghouse) besteht Handlungsbedarf. Das Erfordernis zur Änderung/Aufstellung von Bebauungsplänen wird geringfügig erhöht. Demgegenüber kommt die Planspielgemeinde **Sylt** ohne die Feinsteuerung nach § 1 Abs. 5 BauNVO aus, weil hier die städtebauliche Steuerung über die Ausweisung von Sondergebieten mit auch räumlich differenzierten Zulässigkeitsregelungen erfolgt.

3.5 Auswirkungen auf bestehende Festsetzungen

Auswirkungen der geplanten Regelung des § 13a BauNVO auf bestehende Festsetzungen nach § 1 Abs. 9 BauNVO sind von den Planspielkommunen mit einer Ausnahme nicht benannt worden. Lediglich die Planspielgemeinde **Zingst** thematisiert mögliche Konflikte in Bezug auf ausgewiesene Ferienhausgebiete nach § 10 Abs. 4 BauNVO. Die Gemeinde hat eine Ferienwohnanlage als Sondergebiet nach § 10 Abs. 4 BauNVO „Ferienhausgebiet“ festgesetzt. Es wurde zusätzlich die maximale Anzahl von Ferienwohnungen in den einzelnen Ferienhäusern festgesetzt.

Problematisiert wird das Verhältnis zu dem in § 10 Abs. 4 BauNVO verwendeten Begriff „Ferienhäuser“. § 10 Abs. 4 BauNVO erfasse Ferienhäuser (also Gebäude) in Sondergebieten für den Erholungsaufenthalt. § 13a BauNVO erfasse einzelne Räume oder Gebäude (also wiederum Ferienhäuser) mit dem Unterschied, dass in dieser Definition der Erholungsaufenthalt (Erholungseffekt) keinen Eingang gefunden hat (**Zingst**). Zwar werde in den Erläuterungen zum Gesetzentwurf darauf hingewiesen, dass der Begriff Ferienwohnung impliziere, dass eine Anmietung regelmäßig zu Freizeit- und Erholungszwecken erfolgt. Die Planspielgemeinde befürchtet, dass aus der Abgrenzung von Ferienwohnungen im Sinne von § 13a BauNVO und „Ferienhäusern für den Erholungsaufenthalt“ im Sinne von § 10 Abs. 4 BauNVO rechtliche Angriffspunkte entstehen. Es wird angeregt, zu prüfen, ob beide Definitionen im Hinblick auf den Erholungseffekt noch weiter aneinander angepasst werden sollten. Vor diesem Hintergrund wird die Klarstellung in der Begründung des Regierungsentwurfs ausdrücklich begrüßt, der zufolge die vorgeschlagene Regelung § 10 BauNVO unberührt lässt und insbesondere Ferienhäuser nach § 10 Abs. 4 BauNVO aufgrund ihrer Belegenheit in einem Ferienhausgebiet von vornherein einer andere städtebauliche Qualität als Ferienwohnungen im Sinne des § 13a BauNVO haben.

Kurzfassung

Der vorliegende Bericht dokumentiert die Ergebnisse eines Planspiels zur Gesetzesfolgenabschätzung. Gegenstand des Planspiels war der Entwurf des *Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt* vom 30. November 2016.

Anlass für die Novellierung des Städtebaurechts gab insbesondere die Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rats zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinie) bis zum 16. Mai 2017. Daneben werden auch weitere Regelungsbereiche mit dem Gesetzentwurf aufgegriffen. Hierzu gehören insbesondere

- die Einführung eines „urbanen Gebietes“ in der Baunutzungsverordnung (BauNVO),
- die befristete Erweiterung des beschleunigten Verfahrens
- die Einführung einer neuen Regelung zu Ferienwohnungen in die BauNVO,
- die Zulässigkeit von Nebenwohnungen in Fremdenverkehrsgebieten,
- die Erweiterung planerischer Gestaltungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit Störfällen sowie die Erweiterung des § 34 Abs. 3a BauGB.

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

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

Die schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen sowie Erläuterungen der Planspielkommunen sind in diesem Ergebnisbericht zusammengefasst. Die zu jeder geprüften Regelung abgegebenen Voten sind nicht immer einheitlich. Die Voten zu den geplanten Einzelregelungen des Gesetzentwurfs sind in Kapitel I des Berichtes an exponierter Stelle zusammengefasst dargestellt. Im Weiteren ist der Bericht nach den einzelnen Regelungskomplexen gegliedert. Hier finden sich auch die ausführlichen Begründungen zu den Voten. Dabei wird zur Veranschaulichung auch auf Fallbeispiele eingegangen. Im Interesse der besseren Lesbarkeit wurde aber darauf verzichtet, sämtliche im Planspiel zugrunde gelegten Beispiele aufzunehmen; stattdessen wurde eine geeignete Auswahl getroffen.

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

Summary

The report documents the results of a practical simulation designed to assess the consequences of a law. The topic of the simulation was the draft of the *Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt* (law on the implementation of the requirements of Directive 2014/52/EU in the urban planning legislation and for strengthening the new co-existence in cities and municipalities) drawn up on 30 November 2016.

The amendment to the urban planning law was notably triggered by the implementation of the requirements of Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (EIA-Directive) until 16 May 2017. In addition, other regulatory areas are also addressed by the draft law. This includes in particular:

- the introduction of an “urban area” in the Land Use Ordinance (BauNVO),
- the temporary extension of the accelerated procedure,
- the introduction of a new regulation to holiday homes in the Land Use Ordinance (BauNVO),
- the legal admissibility of second residencies in tourist areas,
- the expansion of planning possibilities in connection with accident risks as well as the expansion of § 34 para. 3a BauGB.

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

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

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

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