

Schriftleitung:

Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Richter am BGH-Senat für Anwaltssachen, Münster/Osnabrück (Schriftleitung, Abhandlungen, Berichte, Rezensionen) · Dr. Peter Szczekalla, Osnabrück (Redaktion)

Herausgeber:

Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas von Danwitz, Luxemburg · Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn · Marion Eckertz-Höfer, Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts, Leipzig · Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages, Berlin · Prof. Dr. Wolfgang Kahl, Heidelberg · Prof. Dr. Christoph Moench, Rechtsanwalt, Berlin · Prof. Dr. Hans-Werner Rengeling, Osnabrück · Prof. Dr. Bernhard Stüer, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster/Osnabrück

Aufsätze

BauGB-Novelle 2013

Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts

von Ministerialdirektor a.D. Prof. Dr. Michael Krautzberger, Bonn/Berlin, und Rechtsanwalt & Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Richter am BGH-Senat für Anwaltssachen, Münster/Osnabrück*

Nach einer dreijährigen Vorlaufzeit ist die Städtebaurechts-Novelle 2013 verabschiedet worden. Sie bringt im Anschluss an die Klimanovelle 2011 eine Reihe von Änderungen des BauGB und der BauNVO. Die Flächenneuanspruchnahme soll verringert werden (§§ 1 Abs. 5 Satz 3, 1a Abs. 2 Satz 3 und 4 BauGB). Auch Kinder und Jugendliche sind Teil der Öffentlichkeit (§ 3 Abs. 1 Satz 3 BauGB). Zentrale Versorgungsbereiche können im Flächennutzungsplan dargestellt werden (§ 5 Abs. 2 Nr. 2d BauGB). Vergnügungsstätten können auch im nicht beplanten Innenbereich vereinfacht gesteuert werden (§ 9 Abs. 2b BauGB). Der Erschließungsvertrag (§§ 11, 124 BauGB) ist mit dem städtebaulichen Vertrag verschmolzen. Die Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten eines Dritten ist vereinfacht worden (§ 27a BauGB). Die Abweichungsmöglichkeiten vom Einfügensgebot sind zugunsten der Wohnnutzung erweitert worden (§ 34 Abs. 3a BauGB). Auch ggf. aufgrund einer Vorprüfung UVP-pflichtige Tierhaltungsanlagen sind nicht mehr privilegiert (§ 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB). Im Einzelfall kann für eine vormals landwirtschaftliche Bausubstanz ein Ersatzbau errichtet werden (§ 35 Abs. 4 Satz 2 BauGB). Das Rückbaugesbot ist nicht mehr nur an einen Bebauungsplan gebunden (§ 179 Abs. 1 BauGB) und vor allem für Schrottimmobilien mit einer moderaten Beteiligung des Eigentümers erweitert worden (§ 179 Abs. 4 BauGB).

I. Städtebaugesetzgebung zwischen Vollgas und Vollbremsung

Gesetzgebung erinnert gelegentlich an das Tango-Tanzen, wie wir es von erfahrenen Tanzlehrern kennen¹. Entsprechend dem Rhythmuswechsel geben sich langsame und schnelle Passagen dabei in eleganten Tanzbewegungen und eher offenen Umarmungen die Hand. Wenn es noch eines Beleges für diese Erkenntnisse bedurft hätte, die Städtebaurechts-Novelle 2013 hat diesen Beweis erbracht. Das Gesetz »zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts« hat eine durchaus wech-

selvolle Geschichte. Nach einem engagierten Start in den Berliner Gesprächen 2010 und der durch die Atomkatastrophe im japanischen Fukushima verursachten städtebaulichen Blitzaktion durch die BauGB-Novelle 2011 geriet der Elan zunächst etwas ins Stocken, bis er im Frühjahr 2013 unerwartet wieder so richtig Fahrt aufnahm und für viele unverhofft in der Städtebaurechtsnovelle 2013 endete.

1. Schlusspurt nach langem Anlauf

Nach langwierigen und für die interessierten oder betroffenen »Zuschauer« nicht immer sofort nachvollziehbaren Vorgängen hat der Deutsche Bundestag am 26.04.2013 das »Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts« beschlossen². Der Bundesrat ließ den Gesetzentwurf am 03.05.2013 passieren³. Damit war nicht mehr von allen gerechnet worden, verzögerten sich doch die zwischen Bundes-

* Zu vorangehenden Reformen des Städtebaurechts und zu Reformvorschlägen Stüer, DVBl 1996, 177; ders., DVBl 1997, 1201; Battis/Krautzberger/Löhr, NVwZ 2001, 961; Krautzberger, DVBl 2002, 285; Stüer/Upmeyer, ZfBR 2003, 114; Krautzberger/Stüer, BauR 2003, 1301; dies., DVBl 2004, 781; dies., DVBl 2004, 914; Battis/Krautzberger/Löhr, NJW 2004, 2553; Krautzberger, UPR 2004, 241; ders., UPR 2004, 401; ders., DWW 2005, 224; ders., UPR 2006, 405; Krautzberger/Stüer, BauR 2009, 180; dies., DVBl 2007, 160; Krautzberger, UPR 2007, 53; ders., UPR 2007, 170; Stüer/Ehebrecht-Stüer, DVBl 2010, 1540; Battis/Krautzberger/Mitschang/Reide/Stüer, NVwZ 2011, 897; Krautzberger, UPR 2011, 62; ders., UPR 2011, 361; Krautzberger/Stüer, BauR 2011, 1416; Stüer/Ehebrecht-Stüer, DVBl 2011, 472; Krautzberger/Stüer, BauR 2012, 874; Krautzberger, UPR 2012, 380; Krautzberger, DVBl 2012, 69; Krautzberger/Stüer, StG 2012, 487. Zur BauNVO-Novelle 2013 Berkemann, DVBl 2013, 815 (in diesem Heft).

1 (Links) Vor, Vor, Wiegeschritt (auf der Stelle unter 45 ° Drehung nach rechts), Rück, Seit, Schluss, gelegentlich auch mit offener oder geschlossener Promenade getanzt.
2 BT-Pl.-Pr. 17/237, S. 29762B – 29762C. Zu den Gesetzgebungsmaterialien: BR-Drucks. 474 (Gesetzentwurf); BT-Drucks. 17/11468 (Gesetzentwurf und anliegend Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung); BT-Drucks. 17/13272 (Beschlussempfehlung und Bericht); Plenum: 1. Durchgang: BR-PlPr. 900, S. 397B – 397D; 1. Beratung BT-PlPr. 17/211, S. 25816C – 25817B; 2. Beratung BT-PlPr. 17/237, S. 29752C – 29762D; 3. Beratung BT-PlPr. 17/237, S. 29762B – 29762C; 2. Durchgang BR-PlPr. 909.
3 BR-Drucks. 317/13 (Beschluss).

regierung, Bundestag, Opposition und den Ländern geführten Verhandlungen so lange, das von sachkundigen Beobachtern der Szene wegen der Bundestagswahlen im September 2013 schon mit dem Fallbeil der parlamentarischen Diskontinuität gerechnet wurde. Dann hätte es allerdings wie gelegentlich beim Monopoly-Spiel geheißen: »Gehe zurück auf Los«⁴. Mancher hatte sich schon innerlich von dem Gesetzgebungsprojekt verabschiedet – und dann ging es auf einmal doch ganz schnell: Am 26.04.2013 beschloss der zuständige Bundestagsausschuss die Städtebaunovelle⁵, einen Tag später das Plenum des Deutschen Bundestages und eine Woche später folgte der Bundesrat. Und im Schlusspurt wurde auch noch – entsprechend einem Verdikt des EuGH⁶ – die Aufhebung der als europarechtswidrig benannten Bestimmung des § 214 Abs. 2a Nr. 1 BauGB nachgeschoben. Chapeau.

2. Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens

Dabei begann die Städtebaugesetzgebung in der im Herbst 2013 zu Ende gehenden 17. Legislaturperiode durchaus im vertrauten Gang sorgfältiger Planung einer »mittleren« BauGB-Novelle, bevor die sog. Klimawende die Ereignisse beschleunigte:

- Eine Novellierung des Städtebaurechts war schon in der Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien vom 26.10.2009 vorgesehen. Dazu sollte neben dem Klimaschutz als weiteres Ziel die Stärkung der Innenentwicklung im Bauplanungsrecht verfolgt werden. Auch die BauNVO sollte umfassend geprüft werden. Das innerhalb der Bundesregierung federführende Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hatte dazu im Jahre 2010 die Vorarbeiten aufgenommen und eine Runde »Berliner Gespräche zum Städtebaurecht« einberufen. Im Herbst 2010 wurden die Ergebnisse dieser Arbeiten öffentlich vorgestellt und ein Gesetzgebungsvorhaben angekündigt, das Ende 2011 abgeschlossen sein sollte⁷.
- Die Ereignisse in japanischen Fukushima im Frühjahr 2011 hatten in der Bundesregierung zu einer Neubewertung auch des Zeitpunkts und sachlichen Umfangs einer Städtebaurechtsnovelle geführt. Innerhalb weniger Wochen wurde dazu in einem umfassenden Gesetzgebungspaket zur »Energiewende« auch das in einer BauGB-Novelle vorgezogen, was nach den erwähnten Absichten ursprünglich in einem umfassenderen Gesetzgebungsansatz umgesetzt werden sollte⁸.
- Am 30.07.2011 trat das »Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden« in Kraft⁹ – eine BauGB-Novelle nebst einer Änderung der PlanZVO¹⁰.

Seit September 2011 wurde innerhalb der Bundesregierung der zweite Schritt des Gesetzgebungsprogramms abgestimmt – also das, was nach der Klimaschutznovelle noch offen geblieben war¹¹. Am 04.07.2012 beschloss die Bundesregierung den »Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts«. Der Bundesrat nahm hierzu am 21.09.2012 Stellung; die Gegenäußerung der Bundesregierung erfolgte am 14.11.2012¹². Der federführende Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung des Deutschen Bundestages führte im Zuge einer intensiven Befassung am 30.01.2013 eine öffentliche Anhörung durch.

Auch die Ergebnisse eines zum Gesetzentwurf durchgeführten Planspiels¹³ wurden am 30.01.2013 im Bundestag vorgestellt. Grundkonzept des Planspiels – einer in der Städtebaugesetzgebung des Bundes seit den Vorarbeiten am StBauFG 1971 eingebürgerten Praxis – war die Anwendung des Gesetzentwurfs auf konkrete Fälle vor allem durch die für die Gesetzesanwendung in erster Linie zuständigen kommunalen Gebietskörperschaften. Am Planspiel waren die Städte und Gemeinden Alling, Bremerhaven, Dortmund, Landshut, Leipzig, Treuenbrietzen und Wittmund beteiligt.

Der Praxistest erfolgte durch die in den Verwaltungen der Städte üblicherweise mit dem geregelten Aufgabenbereich befassten Personen, wobei das Planspiel zunächst zum Referentenentwurf durchgeführt wurde. Das den beteiligten Kommunen seit Februar 2012 zur Verfügung gestellte Prüfprogramm basierte zunächst auf diesem Entwurf. Die Änderungen, die der Regierungsentwurf vom 04.07.2012 gegenüber dem Referentenentwurf aufwies, konnten im Planspiel berücksichtigt werden. Die Planspielkommunen sichten Bauleitplanverfahren und sonstige für das Planspiel geeignete Vorgänge und Sachverhalte aus der Praxis der beteiligten Verwaltungen und trafen eine Auswahl geeigneter Verfahren. Insgesamt wurden mehr als 30 Beispiele behandelt und in zwei Workshops getestet. Begleitend gab es verschiedene bilaterale Rückkopplungen zwischen Projektleitung und Planspielkommunen bei Gesprächen in den Kommunen sowie fernmündlich und schriftlich.

Die Beratungen im Deutschen Bundestag kamen nach der Wahl zum niedersächsischen Landtag am 20.01.2013 und mit dem anschließenden Regierungswechsel in Hannover allerdings zunächst ins Stocken: Angesichts der neuen Mehrverhältnisse im Bundesrat musste es zu einer möglichst einvernehmlichen Lösung zwischen den Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat kommen, wenn das Gesetz vor der Bundestagswahl verabschiedet werden sollte. Dazu kam es dann

4 Derartige Rückschläge sind auch im Energierecht nicht ganz ausgeschlossen, Stüer/Buchsteiner, DVBl 2013, 635.

5 BT-Drucks. 17/13272.

6 EuGH (4. Kammer), Urt. v. 18.04.2013 – C-463/11 – DVBl 2013, 777 mit Anm. Stüer/Garbrock.

7 Vgl. zu den Ergebnissen bis November 2010 Bunzel/Hanke, in: DIFU (Hrsg.), Berliner Gespräche zum Städtebaurecht, 2010 sowie zusammenfassend Bunzel, DVBl 2010, 1551; hierzu mit gesetzgeberischen Vorschlägen Stüer/Ehebrecht-Stüer, DVBl 2010, 1540.

8 Der Referentenentwurf wurde 16.05.2011 versandt mit einer Äußerungsfrist von 10 Tagen; das Bundeskabinett hat den Gesetzentwurf am 06.06.2011 beschlossen BT-Drucks. 17/6076; Stellungnahme des Bundesrates v. 17.06.2011, BR-Drucks. 344/11; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung v. 29.06.2011, BT-Drucks. 17/6357. Das Gesetz trat einen Tag nach der Verkündung in Kraft: 30.07.2011.

9 BGBl. I S. 1509.

10 Battis/Krautzberger/Mitschang/Reidt/Stüer, NVwZ 2011, 897; Krautzberger/Stüer, BauR 2011, 1416; Stüer/Ehebrecht-Stüer, DVBl 2011, 472.

11 Zum Klimaschutz bei städtebaulichen Planungen und Maßnahmen Krautzberger, in: Krautzberger/Rengeling/Saerbeck (Hrsg.), Bau- und Fachplanungsrecht, FS für Bernhard Stüer, 2013, 207.

12 Stellungnahme und Gegenäußerung sind – zusammen mit dem Regierungsentwurf – abgedruckt in BT-Drucks. 17/11468.

13 Deutsches Institut für Urbanistik, Planspiel zur Novellierung des Bauplanungsrechts, Entwurf des »Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts«, Berlin 2012; Bunzel, in: Bau- und Fachplanungsrecht, FS für Bernhard Stüer, 2013, 115.

auch: Die SPD-Bundestagsfraktion stimme dem Gesetzentwurf in der Ausschusssitzung am 26.04.2013 zu.

3. Allgemeine Ziele des Gesetzentwurfs

Die Begründung nennt als Ziele des Gesetzentwurfs die Stärkung der Innenentwicklung sowie die Anpassung der BauNVO. Mit dem Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21.12.2006¹⁴ waren bereits neue Instrumente für die Stärkung der Innenentwicklung eingeführt worden, insbesondere das sog. »beschleunigte Verfahren« durch den »Bebauungsplan der Innenentwicklung« (§ 13a BauGB). Mit der im Jahre 2012 vorgelegten Novelle sollten weitere Regelungen für die Innenentwicklung getroffen werden. Innenstädte und Ortskerne sind – so die Begründung – »Schlüsselfaktoren für die Stadtentwicklung«. Sie sind zur Identifikation der Bürger mit ihren Städten und Gemeinden unverzichtbar.

Umstrukturierungsprozesse können die Zentren allerdings in zunehmendem Maße gefährden. Es sei daher ein Ziel der Städtebaupolitik des Bundes, die Innenentwicklung zu stärken. Dabei gehe es zum einen darum, die Neuinanspruchnahme von Flächen auf der »Grünen Wiese« weitgehend zu vermeiden. Die Innenentwicklung habe zum anderen aber ebenso eine qualitative Dimension. Denn es gehe auch um die »Wahrung und Stärkung der Urbanität und der Attraktivität von Städten und Gemeinden, auch in baukultureller Hinsicht.«

Die BauNVO war zuletzt im Jahr 1990 umfassend novelliert worden. Sie wurde – auch auf Grund wissenschaftlicher Beratungen – aktualisiert.

4. Regelungen im Überblick

Der Schwerpunkt der Städtebaurechts-Novelle 2013 liegt im BauGB. Zugleich ist die BauNVO in drei Bereichen behutsam fortentwickelt worden.

a) Wesentliche Änderungen zum BauGB

Die Novelle des BauGB besteht in einer größeren Zahl jeweils für sich genommen überschaubarer Änderungen:

- Im Anschluss an den Bebauungsplan der Innenentwicklung (§ 13a BauGB) soll die Flächenneuinanspruchnahme verringert werden (§§ 1, 1a BauGB).
- Zentrale Versorgungsbereiche können im Flächennutzungsplan dargestellt werden (§ 5 BauGB).
- Die Ansiedlung von Vergnügungsstätten kann auch im nicht beplanten Innenbereich einfacher gesteuert werden (§ 9 BauGB).
- Der Erschließungsvertrag ist in die Regelungen über den städtebaulichen Vertrag integriert worden (§§ 11, 124 BauGB).
- Die Ausübung des gesetzlichen Vorkaufsrechts zugunsten eines Dritten ist vereinfacht worden (§ 27 BauGB).
- Vom Gebot des Einfügens kann auch zugunsten einer Wohnnutzung abgewichen werden (§ 34 BauGB).
- Im Außenbereich sind UVP-pflichtige oder vorprüfungspflichtige Tierhaltungsanlagen nicht mehr privilegiert (§ 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB). Im Einzelfall kann für eine vormals landwirtschaftliche Bausubstanz ein Ersatzbau errichtet werden (§ 35 Abs. 4 Satz 2 BauGB).
- Das Rückbaugesuch ist nicht mehr nur an einen Bebauungsplan gebunden (§ 179 Abs. 1 BauGB) und vor allem

für Schrottimmobilen mit einer moderaten Beteiligung des Eigentümers erweitert worden (§ 179 Abs. 4 BauGB).

b) Wesentliche Änderungen in der BauNVO

Zugleich wurde die BauNVO behutsam geändert¹⁵. Es handelt sich dabei um:

- Anlagen zur Kinderbetreuung in reinen Wohngebieten,
- Solaranlagen an oder auf Gebäuden,
- Flexibilisierung beim Maß der baulichen Nutzung.

II. Änderungen des BauGB im Einzelnen

Bei der Novelle des BauGB stand die Stärkung der Innenentwicklung im Vordergrund. Kleinere Änderungen der Regelungen des Bauleitplanverfahrens sowie der planungsrechtlichen Zulässigkeit traten hinzu. In der politischen Diskussion waren dabei vor allem die gewerblichen Tierhaltungsanlagen, die Ersatzbauten im Außenbereich und die »Schrottimmobilen« umstritten.

1. Stärkung der Innenentwicklung

Unter dem Oberbegriff der »Stärkung der Innenentwicklung« versammeln sich mehrere Änderungen des Gesetzes, die einerseits auf die Schonung des Außenbereichs, andererseits auf die Stärkung der Attraktivität der vorhandenen Siedlungsbereiche abzielen.

a) Flächenneuinanspruchnahme soll verringert werden

Der Gesetzgeber hat schon in der Vergangenheit mehrfach Versuche unternommen, die Inanspruchnahme zusätzlicher Flächen zu begrenzen. Im BauGB waren diese Regelungen bisher unter dem Oberbegriff der **Bodenschutzklausel** in mehreren Novellen eingeführt und fortentwickelt worden. Mit dem am 01.07.1987 in Kraft getretenen BauGB ist erstmals eine Bodenschutzklausel in das Städtebaurecht des Bundes eingefügt worden (§ 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB 1987): »Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden«. Auf diese knappe Formel wurde das damals gebracht. Die Bodenschutzklausel wurde in zwei späteren Novellen – unter Beibehaltung des Kernsatzes von 1987 – sprachlich und mit neuen inhaltlichen Akzenten erweitert: durch das Bau- und Raumordnungsgesetz (BauROG) 1998 und durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) 2004. Die letzte größere Änderung des Städtebaurechts durch die BauGB-Novelle 2007 ließ die Bodenschutzklausel unverändert, berief sich jedoch bei der Einführung eines neuen Verfahrens der Bauleitplanung für »Bebauungspläne der Innenentwicklung« in § 13a BauGB auf das Ziel einer Implementierung der Bodenschutzklausel und griff im Wortlaut der Beschreibung des Anwendungsbereichs der »Innenentwicklung« wörtlich auf die Bodenschutzklausel (Fassung EAG Bau 2004) zurück.

Inzwischen ist § 13a BauGB vor dem EuGH dem Vernehmen nach gerade noch an einer Europarechtswidrigkeit vorbeigeschrappt. Das Gericht hat zwar den Bebauungsplan der Innenentwicklung nach § 13a BauGB für europarechtskonform erklärt und damit auch in seinem breiten Anwendungsbereich für nach der Anlage 1 zum UVPG nicht umweltschutzpflichtige Vorhaben bestätigt. Denn bestimmte Pläne für kleinräumige Gebiete könnten durchaus »a priori« die Vermutung rechtfertigen, dass von ihnen keine erheblichen

¹⁴ BGBl. I S. 3316.

¹⁵ Zur BauNVO-Novelle 2013 Berkemann DVBl 2013, 815 (in diesem Heft).

Umweltauswirkungen ausgehen. Zugleich hat das Gericht aber verlangt, dass die Vorgaben des deutschen Gesetzgebers, die planende Gemeinde von der Umweltprüfung zu befreien, strikt eingehalten werden. Sind die Voraussetzungen des § 13a BauGB nicht gegeben, darf auch auf eine Umweltprüfung nicht verzichtet werden, lautet die Botschaft aus Luxemburg.¹⁶

Die jetzt erfolgte Änderung des BauGB geht hinsichtlich der Bodenschutzklausel sogar noch einen Schritt weiter:

In **§ 1 Abs. 5 BauGB**, einer Vorschrift mit den allgemeinen Zielen des Städtebaus, ist ein neuer Satz 3 angefügt worden, der im Grunde ein städtebauliches Leitbild definiert, das an die Ziele der Bauleitplanung nach § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB (»nachhaltige städtebauliche Entwicklung«) und § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB (u.a. soziale Ziele, Umwelt, Klimaschutz und Klimaanpassung, Baukultur) anschließt: »Hierzu soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen.«

Die Bodenschutzklausel des **§ 1a Abs. 5 BauGB** wird dadurch stärker akzentuiert, als die – bislang praktisch wohl eher unscheinbare – »Landwirtschaftsklausel« des § 1a Abs. 2 Satz 2 BauGB, wonach landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen nur »im notwendigen Umfang ungenutzt werden« sollen.

Nach der Gesetzesbegründung sollen der Inanspruchnahme von Freiflächen durch Bauleitplanung zu Innenentwicklungspotenzialen zu Grunde gelegt werden, zu denen insbesondere Brachflächen, Leerstand in Gebäuden, Baulücken und Nachverdichtungspotenziale zählen können. Die Begründung des Bauleitplans soll solche Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung erkennen lassen. Nach der Gesetzesbegründung kommen hierzu in größeren Gemeinden auch Flächenkataster in Betracht. »Des Weiteren bietet sich eine valide Ermittlung des Neubaubedarfs, basierend auf aktuellen Prognosen der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung, an.«¹⁷

Die Bodenschutzklausel wird dabei – über das unmittelbare Ziel der Vermeidung der Außenentwicklung hinaus – kombiniert mit einem sehr viel deutlicher als im bisherigen Recht formulierten Ziel des Schutzes landwirtschaftlicher Flächen. Darin spiegeln sich auch die Sorgen um die starke Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen für die Siedlungsentwicklung einerseits und für ökologische Nutzungen andererseits (u.a. Windenergie, Biogasanlagen), aber auch für die Nutzung der landwirtschaftlichen Flächen u.a. für die Kraftstoffgewinnung wieder.

Nach der Novelle ist bei der naturschutzrechtlichen Ausgleichsregelung des **§ 1a Abs. 3 BauGB** auch **§ 15 Abs. 3 des BNatSchG** entsprechend anzuwenden, wonach bei der Inanspruchnahme von land- oder forstwirtschaftlich genutzten Flächen für Ausgleichsmaßnahmen auf agrarstrukturelle Belange besonders Rücksicht zu nehmen ist¹⁸. Nach § 15 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG ist dabei »vorrangig zu prüfen, ob der Ausgleich oder Ersatz auch durch Maßnahmen zur Entsiegelung, durch Maßnahmen zur Wiedervernetzung von Lebensräumen oder durch Bewirtschaftungs- oder Pflegemaßnahmen, die der dauerhaften Aufwertung des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes dienen, erbracht werden kann, um

möglichst zu vermeiden, dass Flächen aus der Nutzung genommen werden.«

Die in das BNatSchG s.Zt. eingefügte Vorschrift war im Zusammenhang mit der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung als Schutzschild gegen eine übermäßige Inanspruchnahme landwirtschaftlich genutzter Flächen für naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen gedacht. Auch das BVerwG¹⁹ hatte vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie in Art. 14 GG einer existenzgefährdenden Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen zugunsten naturschutzrechtlicher Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen einen Riegel vorgeschoben. Nunmehr wird diese Regelung in das BauGB integriert.

Es ist allerdings zweifelhaft, ob die Neuregelung sich als Bollwerk gegen weitere Außenentwicklungen eignet. Viele Worte – aber verbindliche Festlegungen oder gar Instrumente zur Durchsetzung der Innenentwicklung, die über den hierzu in der Praxis sehr erfolgreichen § 13a BauGB hinausgeht, sehen vielleicht doch noch ein wenig griffiger aus²⁰. Unglücklich ist wohl auch, dass das Gesetz jetzt den Begriff der Innenentwicklung mit drei unterschiedlichen Beschreibungen verwendet: § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB und § 13a Abs. 1 BauGB einerseits, § 1a Abs. 2 Satz 4 BauGB andererseits und schließlich § 1a Abs. 3 Satz 5 BauGB mit dem in Bezug genommenen § 15 Abs. 3 BNatSchG.

Zwar ist die Innenentwicklung eines der zentralen Anliegen des Gesetzes. Genau betrachtet beschränken sich die neuen Regelungen allerdings auf die Ebene der Bauleitplanung. Ob man durch eine weitere »Verschärfung« der Anforderungen an die Bauleitplanung und nur mit Appellen tatsächlich eine »Wende« erreichen kann? Beispielhaft kann auf den Begriff des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden hingewiesen werden, der seit 1987 im BauGB verankert ist, ohne dass die Klausel seit her Wesentliches bewirkt oder die weitere Inanspruchnahme von Freiräumen verändert hätte. Auch vor Gericht sind Bauleitpläne hierdurch nicht ins Wanken gebracht worden. Und die Ergänzung der sog. städtebaulichen Bodenschutzklausel durch eine anzustrebende »Innenentwicklung« ist auch nicht mehr als im Verbalen geblieben. In der Rechtsprechung sind diese gesetzgeberischen Lippenbekenntnisse bisher nicht besonders beachtet worden. Vielmehr gilt wohl auch hier die bayerische Lebensweisheit: »Grundsätze hoch halten – so hoch, dass man sie unterlaufen kann.« Und wenn sonst nichts hilft, ist »nachhaltige Trauerarbeit«²¹ angesagt.

16 EuGH, (4. Kammer), Urt. v. 18.04.2013 – C-463/11 – DVBl 2013, 777 mit Anm. Stüer/Garbrock.

17 BT-Drucks. 17/11468.

18 Zur Bewertung dieser Neuregelung und zum Flächenverbrauch in der Auseinandersetzung Szczekalla, in: Bau- und Fachplanungsrecht, FS für Bernhard Stüer, 575 (586); ders., DVBl 2013, 287.

19 Urteil vom 18.03.2009 – 9 A 40.07 – DVBl 2009, 1455 = NVwZ 2010, 66; vgl. auch Urteil vom 18.03.2009 – 9 A 39.07 – BVerwGE 133, 239; Stüer, DVBl 2012, 1164; Szczekalla, in: Bau- und Fachplanungsrecht, FS für Bernhard Stüer, 575 (587); ders., DVBl 2013, 287.

20 Stüer/Stüer, DVBl 2010, 1540: »Eine Inanspruchnahme von Außenbereichsflächen ist unzulässig, wenn sie nicht durch besondere städtebauliche Gründe gerechtfertigt ist«.

21 Hien, DVBl 2005, 1341 (1343); Krautzberger/Stüer, DVBl 2004, 914.

2. Bauleitplanverfahren

Auch das Verfahren der Bauleitplanung ist behutsam ergänzt worden.

a) Bauleitplanung

Zum Bauleitplanverfahren ist über zwei eher klarstellende Änderungen zu berichten:

- Auch **Kinder und Jugendliche** sind bei der vorgezogenen Öffentlichkeitsbeteiligung Teil der Öffentlichkeit (§ 3 Abs. 1 Satz 2 BauGB) – vielleicht auch nicht nur bei der vorgezogenen, sondern auch bei der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung²². Ob dies bei einer nächsten Novelle zur Nachfrage der Zugehörigkeit anderer Gruppen zur Öffentlichkeit führt – Frauen, Senioren, Menschen mit Behinderungen?
- Nach **§ 4a Abs. 1 BauGB** dienen die Vorschriften über die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Bauleitplanung auch »der Information der Öffentlichkeit«. Darauf wäre man ohne den Gesetzgeber gewiss nicht gekommen.

b) Internetbekanntmachung

Parallel zur Städtebaurechtsnovelle ist durch die VwVfG-Novelle 2013²³ die öffentliche Bekanntmachung im Internet gestärkt worden. Die Internetbekanntmachung soll nicht nur bei Planfeststellungsverfahren geschehen, sondern sich auf alle öffentlichen Bekanntmachungen beziehen, die in Rechtsvorschriften angeordnet werden²⁴. Damit steht eine weite Nutzung des Internets im Rahmen der öffentlichen Verwaltung auch bei allen Gebietskörperschaften ins Haus²⁵.

Die in den Ausschussberatungen des Deutschen Bundestages hinzugefügte Vorschrift²⁶ will sicherstellen, dass öffentliche oder ortsübliche Bekanntmachungen parallel auch immer im Internet erfolgen. Auch die Unterlagen, auf die als Gegenstand der Offenlage verwiesen wird, sollen im Internet zugänglich sein. Die Internetbekanntmachung ersetzt dabei nicht, sondern ergänzt nur die traditionelle Form der Bekanntmachung und der Auslegung der Unterlagen.²⁷

Die Vorschrift gilt für alle Verfahren, die nach dem VwVfG des Bundes und gleichlautender Vorschriften der Landes-VwVfG durchgeführt werden. Auch für öffentliche Bekanntmachungen etwa bei Planaufstellungs- oder Änderungsverfahren in der Bauleitplanung ist daher eine Offenlage der Planunterlagen mit einer entsprechenden Internetveröffentlichung wohl geboten. Das gilt beispielweise auch für alle obligatorischen Bekanntmachungen, die im Rahmen der Aufstellung des sonstigen kommunalen Satzungsrechts vorzunehmen sind ebenso wie die Bekanntmachung der Sitzungstermine von kommunalen Gremien und deren Beratungsgegenständen, soweit deren öffentliche Bekanntmachung vorgeschrieben ist. Auch für alle anderen Verwaltungen und für die Gebietskörperschaften gilt die Internetbekanntmachung, wenn eine öffentliche Bekanntmachung vorgeschrieben ist.

c) Mediation

Schon nach geltendem Recht lässt sich die Einschaltung eines Mediators oder eines Vermittlers für die Durchführung eines anderen Verfahrens zur außergerichtlichen Konfliktbeilegung auf § 4b BauGB stützen. Um die Nutzung der Konfliktlösungsverfahren in der Praxis zu stärken, wird dies durch ihre ausdrückliche Nennung besonders hervorgehoben. Eine Vorbefassung in anderer Angelegenheit für einen der Beteiligten schließt die Mediation dagegen nicht aus.²⁸

Mit dem Inkrafttreten des Rechtsdienstleistungsgesetzes 2008 wurde bereits klargestellt, dass Mediation grundsätzlich keine Rechtsdienstleistung ist. Rechtsanwälte dürfen sich nur Mediatoren nennen, wenn sie eine geeignete Ausbildung nachweisen können (§ 7a BORA). Unabhängig hiervon ist die Mediation Teil des anwaltlichen Berufsbildes. Wird der Rechtsanwalt als Vermittler, Schlichter oder Mediator tätig, so unterliegt er den Regeln des Berufsrechts (§ 18 BORA). Die Neutralitätspflicht verbietet es dem Anwalt, als Mediator tätig zu werden, wenn er zuvor einen der Verfahrensbeteiligten in dieser Sache anwaltlich vertreten hat. Das Mediationsgesetz 2012 ermöglicht es dem gesetzlichen Richter, den Rechtsstreit an einen Güterichter zu verweisen, der alle Methoden der Konfliktbeilegung einschließlich der Mediation einsetzen kann. Aber auch die freien Mediatoren werden von dem neuen Recht profitieren, da auch die außergerichtliche Streitbeilegung erhalten bleibt.

Eine die Planung vorbereitende oder begleitende Mediation ist vom BVerwG für zulässig gehalten worden. Danach bestehen grundsätzlich keine Bedenken, dem Planverfahren ein informelles Verfahren mit dem Ziel vorzuschalten, eine Empfehlung für eine Planung zu erarbeiten, die auf breite Akzeptanz in der Öffentlichkeit stoßen kann.²⁹

3. Inhalte von Plänen

Die Städtebaurechts-Novelle 2013 beinhaltet zugleich erweiterte Möglichkeiten, zentrale Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan darzustellen und die Ansiedlung von Vergnügungsstätten auch im nicht beplanten Innenbereich zu steuern.

a) Darstellung zentraler Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan

Im BauGB ist der Begriff »zentraler Versorgungsbereich« (§ 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB, § 34 Abs. 3 BauGB, § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB und § 9 Abs. 2a BauGB) in den letzten Novellierungen zu einem Schlüsselbegriff der geordneten städtebaulichen Entwicklung geworden. Die Erhaltung und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in den Städten und Gemeinden ist von unbestritten hoher Bedeutung für die Stärkung der Innenentwicklung und Urbanität der Städte sowie besonders auch für die Sicherstellung einer wohnortnahen Versorgung, die angesichts der demografischen Entwicklung eines

22 Zur Öffentlichkeitsbeteiligung und plebiszitären Elementen in der Bauleitplanung Portz in: Bau- und Fachplanungsrecht, FS für Bernhard Stürer, 2013, 239. Zur elektronischen Beteiligung in der Bauleitplanung Winter, in: Bau- und Fachplanungsrecht (ebenda), 2013, 295.

23 Zum Folgenden Stürer, DVBl 2013, 700.

24 »§ 27a VwVfG (Öffentliche Bekanntmachung im Internet). (1) Ist durch Rechtsvorschrift eine öffentliche oder ortsübliche Bekanntmachung angeordnet, soll die Behörde deren Inhalt zusätzlich im Internet veröffentlichen. Dies wird dadurch bewirkt, dass der Inhalt der Bekanntmachung auf einer Internetseite der Behörde oder ihres Verwaltungsträgers zugänglich gemacht wird. Bezieht sich die Bekanntmachung auf zur Einsicht auszulegende Unterlagen, sollen auch diese über das Internet zugänglich gemacht werden. Soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes geregelt ist, ist der Inhalt der zur Einsicht ausgelegten Unterlagen maßgeblich. (2) In der öffentlichen oder ortsüblichen Bekanntmachung ist die Internetseite anzugeben.« Stürer, DVBl 2013, 700.

25 Auch der Arbeitskreis VIII des 4. Deutschen Baugerichtstags (2012) hatte von einer »Bringschuld« der Verwaltung gesprochen, Stürer, DVBl 2012, 885. Zur elektronischen Kommunikation im VwVfG Heribert Schmitz, DÖV 2005, 885.

26 Drs. 17/12525, 17.

27 Drs. 17/12525, 17.

28 Zum vergleichbaren Mitwirkungsverbot für Notare § 3 Abs. 1 Nr. 7 BeurkG.

29 BVerwG, Urt. v. 03.03.2011 – 9 A 8.10 – BVerwGE 139, 150 = DVBl 2011, 1021.

besonderen Schutzes bedarf, namentlich auch wegen der geringeren Mobilität älterer Menschen. Die Erhaltung und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche soll daher durch eine ausdrückliche Darstellungsmöglichkeit in § 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB weiter gestärkt werden:

In § 5 Abs. 2 Nr. 2 d) BauGB ist dazu ausdrücklich vorgesehen, dass im Flächennutzungsplan auch die Ausstattung des Gemeindegebiets mit zentralen Versorgungsbereichen dargestellt werden kann. Damit soll insbesondere erreicht werden, dass Gemeinden ihren informellen Einzelhandels- und Zentrenkonzepten ein stärkeres rechtliches Gewicht geben und dabei zugleich die Koordinierungs- und Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplans nutzen. Die Darstellung ist nicht auf bereits bestehende zentrale Versorgungsbereiche beschränkt, sondern erfasst auch die noch zu entwickelnden Zentren. Hier liegt ein gewisser Unterschied zu § 34 Abs. 3 BauGB, der prinzipiell an vorhandenen zentralörtlichen Versorgungsbereichen ausgerichtet ist. Die Neuregelung unterstützt die Bebauungspläne der Gemeinden, mit der die planungsrechtlichen Voraussetzungen für zentrale Versorgungsbereiche geschaffen werden, und Bebauungspläne, mit denen im Sinne der sog. planerischen Feinsteuerung zur Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche beigetragen wird. Auch kann die Darstellung zentraler Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan die Prüfung nach dem Vorhandensein von zentralen Versorgungsbereichen erleichtern – auch bei Anwendung des § 34 Abs. 3 BauGB.

Der Deutsche Bundestag hat zudem die Bundesregierung mit einer etwas verklausulierten Begründung aufgefordert, in einer Studie zu prüfen, (1) ob und inwieweit sich die Struktur des Einzelhandels, insbesondere mit Blick auf die Versorgung der Bevölkerung in Städten und ländlichen Räumen mit den Waren des täglichen Bedarfs, durch das geltende Baurecht nachteilig entwickelt hat, (2) ob und inwieweit die geltende Regelung die Förderung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden behindert oder in sonstiger Weise nachteilige Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung hat, (3) ob und inwieweit sich daraus ein Änderungsbedarf in § 11 Abs. 3 BauNVO ergibt, insbesondere mit Blick auf die Regelvermutung und die vorgeschriebene Geschossflächengröße. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob und inwieweit die derzeit in § 11 Abs. 3 BauNVO vorgesehene Regelvermutung sowie die vorgesehene Geschossflächengröße von 1 200 qm eine baurechtliche und deshalb wettbewerbliche Benachteiligung einzelner Handelstypen zur Folge hat.³⁰

b) Steuerung der Ansiedlung von Vergnügungsstätten

Die Anzahl von Spielhallen, die dem bauplanungsrechtlichen Begriff der Vergnügungsstätten zuzurechnen sind, hat in den vergangenen Jahren zugenommen. Mit § 9 Abs. 2b BauGB sollen die Möglichkeiten der Gemeinden erweitert werden, die Ansiedlung von Vergnügungsstätten, insbesondere von Spielhallen, auszuschließen. Die Regelung lehnt sich an § 9 Abs. 2a BauGB an und ist zugleich dem früheren § 2a des Maßnahmengesetzes zum BauGB³¹ nachgebildet. Danach kann die Gemeinde für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34 BauGB) in einem Bebauungsplan, auch für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans, festsetzen, dass Vergnügungsstätten oder bestimmte Arten von Vergnügungsstätten zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können. Die Festsetzung soll

eine Beeinträchtigung von Wohnnutzungen oder andere schutzbedürftige Anlagen wie Kirchen, Schulen und Kindertagesstätten oder eine Beeinträchtigung der sich aus der vorhandenen Nutzung ergebenden städtebaulichen Funktion des Gebiets oder eine städtebaulich nachteilige Häufung von Vergnügungsstätten verhindern.

Der Bebauungsplan kann im vereinfachten Verfahren aufgestellt werden (§ 13 BauGB). Abweichend vom Maßnahmen-gesetz 1993 kann ein Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2b BauGB nicht nur für Gebiete nach § 34 Abs. 1 BauGB sondern auch für Gebiete nach § 34 Abs. 2 BauGB, der hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung auf die BauNVO verweist, aufgestellt werden.

4. Weitere Neuregelungen

Verteilt auf verschiedene Stellen des BauGB sind weitere Änderungen bzw. Ergänzungen erfolgt.

a) Städtebaulicher Vertrag und Erschließungsvertrag

Der Erschließungsvertrag nach § 124 BauGB betrifft eine städtebauliche Maßnahme und kann daher auch als städtebaulicher Vertrag nach § 11 BauGB angesehen werden. Durch ein Urteil des BVerwG³² sind in der kommunalen Praxis Fragen zum Verhältnis des § 124 BauGB zu § 11 BauGB aufgetreten. Die Regelung über den Erschließungsvertrag in § 124 BauGB ist gegenüber denen der städtebaulichen Verträge in § 11 BauGB die speziellere Norm, hatten die Leipziger Richter geurteilt. Zudem sei eine von der Gemeinde (ganz oder mehrheitlich) beherrschte sog. Eigengesellschaft kein »Dritter« i.S.v. § 124 Abs. 1 BauGB, auf den die Gemeinde die Erschließung durch Vertrag übertragen kann. Auch liegt eine Übertragung i.S.v. § 124 BauGB nicht vor, wenn sich die Gemeinde in dem Erschließungsvertrag umfangreiche Befugnisse vorbehält, die praktisch auf ein unbeschränktes Recht zur Selbstvornahme hinauslaufen.

Um den Handlungsspielraum der Kommunen hier zu erweitern – so die Gesetzesbegründung –, sind Verträge über die Erschließung – seien es Erschließungsverträge im Sinne des bisherigen § 124 BauGB, seien es Folgekostenverträge oder sonstige Vertragsgestaltungen – generell als Verträge im Sinne des § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB zu behandeln. Im bisherigen § 124 BauGB ist nur noch die Regelung zur Erschließungspflicht der Gemeinde nach dem bisherigen § 124 Abs. 3 Satz 2 BauGB erhalten geblieben.

In § 11 Abs. 2 Satz 3 BauGB wurde auch die Frage der Eigenbeteiligung der Gemeinde geregelt: Trägt oder übernimmt der Vertragspartner Kosten oder sonstige Aufwendungen, ist eine Eigenbeteiligung der Gemeinde nicht erforderlich (vgl. den bisherigen § 124 Abs. 2 Satz 3 BauGB). Dabei ist das Angemessenheitsgebot des § 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB zu beachten, wonach die vereinbarten Leistungen »den gesamten Umständen nach« angemessen sein müssen. Dies bedeutet nach der Rechtsprechung des BVerwG, dass die vereinbarten Leistungen

30 Bundesrat, Beschluss vom 26.04.2013 Drs. 17/13281 zu Drs. 317/13. Zu Planung und Rechtsschutz bei Einzelhandelsprojekten Uechtritz, in: Bau- und Fachplanungsrecht, FS für Bernhard Stürer, 2013, 589. Zur künftigen landesplanerischen Steuerung von Einzelhandelsprojekten in NRW Janning, in: Bau- und Fachplanungsrecht, FS für Bernhard Stürer, 2013, 501.

31 In der Fassung vom 28.04.1993 (BGBl. I S. 622).

32 BVerwG, Urt. v. 01.12.2010 – 9 C 8.09 – BVerwGE138, 244 = DVBl 2011, 630.

im Verhältnis zum Vertragszweck und im Verhältnis untereinander ausgewogen sein müssen, wobei eine wirtschaftliche Betrachtungsweise des Gesamtvorgangs geboten ist. Soweit im Einzelfall eine Gemeinde einen Erschließungsvertrag mit einer Eigengesellschaft abschließt und diese ihrerseits Kostenerstattungsverträge mit weiteren Parteien eingeht, sollen in diesen Vertragsverhältnissen öffentlich-rechtliche Bindungen nicht unterlaufen werden³³.

§ 11 Abs. 1 Satz 3 BauGB bestimmt nunmehr weiterhin – und i.S. einer Korrektur der erwähnten Rechtsprechung des BVerwG –, dass die Gemeinde städtebauliche Verträge auch mit einer juristischen Person schließen kann, an der sie beteiligt ist.

Auch können **baukulturelle Belange** Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages sein (§ 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB). Die Debatte um die Baukultur ist allerdings noch keineswegs abgeschlossen, sondern steht wohl erst in ihren Anfängen. Was ist eigentlich unter dem eher polymorphen Begriff der Baukultur zu verstehen und was bedeutet er für die städtebauliche Praxis. Kann ein Bauvorhaben an mangelnder Baukultur scheitern? Wer bestimmt eigentlich, was Baukultur ist? Des Volkes Meinung, die Parlamentarier in Bund und Ländern, der Stadtbaurat, die Baugenehmigungsbehörde bei der Zulassung von Vorhaben oder gar der Baukontrolleur bei der Bauabnahme? Über Geschmack lässt sich trefflich streiten. Bleibt dies als alleinige Erkenntnis auch für die Baukultur und handelt es sich bei diesem (Mode-)Begriff um nicht mehr als nur einen Auftritt einer städtebaulichen Begriffshülse in des Kaisers neuen Kleider?

Baukultur ist mehr – ja etwas anderes als die Einhaltung des üblichen städtebaulichen Regelwerkes, des Denkmalschutzes³⁴ und auch mehr als die Vermeidung von Verunstaltungen oder von architektonischen Sündenfällen. Baukultur entspringt einem über Architektur und Städtebau hinausgehenden ganzheitlichen Ansatz und betrifft das einzelne Gebäude mit seinen zahlreichen Anforderungen an einen nachhaltigen Umwelt- und Naturschutz ebenso wie die Einbindung des einzelnen Gebäudes in die Umgebung. So gesehen fängt Baukultur in der eigenen Wohnung oder im eigenen Hause an und öffnet den Blick auf Siedlungen und die sichtbare bebaute Umwelt.

Der Begriff der Baukultur lädt dabei wohl über den Tellerand der juristischen Betrachtungsweise zu einer facettenreichen und ebenso im Gedächtnis bleibenden Reise in die Geschichte, Philosophie, Anthropologie, Soziologie, Geographie und Architektur ein und lebt vor allem wohl aus seinen Querbezügen zu diesen auch außerjuristischen Elementen. Auch das UNESCO-Weltkulturerbe, die europäischen Regelwerke und das Verfassungsrecht steuern nach ihren unterschiedlichen Ansätzen wichtige Erkenntnisse zur Begriffsbestimmung bei. Vor diesem Hintergrund muss wohl ein eigenständiger Begriff der nachhaltigen Baukultur entwickelt werden, in den zugleich Aspekte des Städtebaus aber auch funktionale und ästhetische Qualitätsansprüche sowie die Nutzungsansprüche an bauliche Anlagen und private und öffentliche Räume eingehen.³⁵

b) Zurückstellung von Vorhaben (§ 15 BauGB)

Eine weitere Änderung dient der Erleichterung der Planung von Konzentrationszonen i.S. des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, insbesondere bei Windenergieanlagen.

Auf Antrag der Gemeinde hat die Baugenehmigungsbehörde bereits nach der bisherigen Gesetzesfassung in § 15 Abs. 3 Satz 1 BauGB die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB für einen Zeitraum bis zu längstens einem Jahr nach Zustellung der Zurückstellung des Baugesuchs auszusetzen, wenn die Gemeinde beschlossen hat, einen Flächennutzungsplan aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen, mit dem die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB erreicht werden sollen, und zu befürchten ist, dass die Durchführung der Planung durch das Vorhaben unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden würde.

»Liegen besondere Umstände vor«, wird eine Zurückstellung von Baugesuchen im Sinne des § 15 Abs. 3 Satz 1 BauGB auf Antrag der Gemeinde noch für ein weiteres Jahr, also insgesamt für zwei Jahre ermöglicht. Damit hat der Gesetzgeber darauf reagiert, dass die Verfahren zur Aufstellung der Flächennutzungspläne wegen der an sie zu stellenden hohen Anforderungen an die Abschtimmung nach verschiedenen Prüfkriterien³⁶ häufig zeitintensiv sind.

c) Gesetzliche Vorkaufsrechte

Die Ausübung des gesetzlichen Vorkaufsrechts der Gemeinde zugunsten Dritter nach **§ 27a BauGB** wurde erweitert. Die Beschränkung der Befugnis zur Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten Dritter auf Fälle der sozialen Wohnraumförderung oder der Wohnbebauung für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf ist entfallen.

5. Innenbereich (§ 34 BauGB)

Die Vorschrift des § 34 Abs. 3a BauGB, die im Wege einer Ermessensentscheidung zusätzliche bauliche Maßnahmen im Zusammenhang mit vorhandenen Gewerbe- und Handwerksbetrieben und – seit der Novellierung von 2007 – auch für Wohnbauvorhaben im nicht beplanten Innenbereich ermöglicht, wurde um die Möglichkeit einer Nutzungsänderung von einem Gewerbe- und Handwerksbetrieb zu einem Wohnzwecken dienenden Gebäude erweitert.

Die aus § 34 Abs. 3 BauGB 1987 entwickelte Vorschrift bezieht sich auf Vorhaben, die sich nicht in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen, etwa weil der Umgebungsrahmen überschritten wird und bodenrechtliche Spannungen begründet oder erhöht werden. Derartige Vorhaben, die typischerweise Teil einer **Gemengelage** sind, konnten nach Streichung des § 34 Abs. 3 BauGB 1986 nur durch einen Bebauungsplan zugelassen werden, der auf der Grundlage einer entsprechenden Abwägung³⁷ der unterschiedlichen Nutzungsinter-

33 BVerwG, Urt. v. 11.02.1993 – 4 C 18.91 – BVerwGE 92, 56 = DVBl 1993, 654 – Weilheimer Einheimischenmodell; Urt. v. 16.05.2000 – 4 C 4.99 – BVerwGE 111, 162 = DVBl 2000, 1853 – Gerechtigkeitslücke; BGH, Urt. v. 29.11.2002 – V ZR 105/02 – BGHZ 153, 93 = DVBl 2003, 519; Urt. v. 29.01.2009 – 4 C 15.07 – BVerwGE 133, 85 = DVBl 2009, 782 m. Anm. Gatz, jurisPR-BVerwG 12/2009 Anm. 2 – städtebaulicher Vertrag; Stürer/König, ZfBR 2000, 524; Grziwotz, ZfR 2009, 470.

34 Zur Umnutzung denkmalgeschützter Gebäude Plücker, in: Bau- und Fachplanungsrecht, FS für Bernhard Stürer, 2013, 545.

35 Zur Baukultur als rechtswissenschaftlichem Leitbegriff und zu konzeptionellen Entwürfen in der Auslegung dieses Begriffs Dolores Volkert, Baukultur, Diss. jur., Nomos 2012.

36 BVerwG, Urt. v. 13.12.2012 – 4 CN 1.11, 2.11 – DVBl 2013, 507, m. Anm. Stürer, 509.

37 Zum Abwägungsmodell des BVerwG Berkemann, in: Bau- und Fachplanungsrecht, FS für Bernhard Stürer, 2013, 89.

teressen aufgestellt worden war. § 34 Abs. 3a BauGB greift die frühere gesetzliche Regelung wieder auf und bezieht sie auf **Gewerbe- und Handwerksbetriebe**, die zulässigerweise errichtet worden sind, sowie auf **Anlagen zu Wohnzwecken**. Die Zulassung eines Vorhabens nach § 34 Abs. 3a BauGB setzte somit einen bereits bestehenden Betrieb oder eine zulässigerweise errichtete bauliche Anlage zu Wohnzwecken voraus. Die Erweiterung, Änderung, Nutzungsänderung oder Erneuerung muss einem Gewerbe- oder Handwerksbetrieb oder einer Anlage zu Wohnzwecken dienen. Die Erweiterung der planungsrechtlichen Zulässigkeit kommt daher sowohl gewerblichen Betrieben und Handwerksbetrieben als auch Vorhaben wie etwa einer Erweiterung einer Wohnbebauung oder eines Alten- und Pflegeheims in der Nachbarschaft einer gewerblichen Nutzung zu Gute. Durch das Merkmal des »Dienens« wird zugleich ein gewisser Rahmen der Erweiterung abgesteckt. Es darf sich nur um Vorhaben handeln, die an den vorhandenen Betrieb oder eine Wohnbebauung anknüpfen und in ihnen sozusagen bereits angelegt sind.

Das Vorhaben muss städtebaulich vertretbar sein; die Abweichung muss auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar und die Erschließung gesichert sein. Die Vorschrift dient damit der Standort-sicherung von Gewerbe- oder Handwerksbetrieben sowie einer Wohnnutzung in Gemengelage. Städtebaulich vertretbar ist die Weiterentwicklung dann, wenn sie mit den in § 1 Abs. 6 BauGB beispielhaft erwähnten Belangen und dem Abwägungsgebot in § 1 Abs. 7 BauGB vereinbar ist. Eine solche Vereinbarkeit kann gegeben sein, wenn die mit der Erweiterung des Betriebes verbundenen Spannungen zugleich gemindert oder wenigstens ausgeglichen werden. Das Tatbestandsmerkmal der städtebaulichen Vertretbarkeit ermöglicht, Vor- und Nachteile des Vorhabens in einer – dem Baugenehmigungsverfahren sonst fremden³⁸ – kompensatorischen Weise gegeneinander abzuwägen (kompensatorische Abwägung). Damit wird ein planerisches Element in die Entscheidung über ein einzelnes Vorhaben einbezogen³⁹.

6. Außenbereichsvorschriften

Im Außenbereich standen vor allem die politisch umstrittenen Tierhaltungsanlagen und Ersatzbauten für ehemals landwirtschaftlich genutzte Anlagen auf dem Programm.

a) Tierhaltungsanlagen

Die Privilegierung von Tierhaltungsbetrieben nach **§ 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB** ist nicht mehr auf Tierhaltungsanlagen anwendbar, die einer Pflicht zur Durchführung einer standortbezogenen oder allgemeinen Vorprüfung oder einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen⁴⁰. Dabei reicht bereits aus, dass eine Vorprüfungspflicht besteht. Der Ausschluss der Privilegierung ist daher auch dann gegeben, wenn eine Vorprüfung ergeben würde, dass UVP-Belange nicht erheblich beeinträchtigt sind.

Derartige Tierhaltungsanlagen bedürfen daher einer Ausweisung in einem Bauleitplan. Dabei dürfte die Ausweisung in einem Flächennutzungsplan wohl nicht ausreichen, da hier nur Belange des § 35 Abs. 3 Nr. 2 BauGB einer solchen Anlage nicht mehr entgegenstehen würden. Auch das Darstellungsprivileg des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, wonach neben den Windenergieanlagen⁴¹ auch Tierhaltungsanlagen oder andere nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB privilegierte

Nutzungen ausgeschlossen sind bzw. an bestimmte Standorte im Plangebiet verwiesen werden können, verschafft daher den UVP- oder vorprüfungspflichtigen Tierhaltungsanlagen keine Privilegierung. Das gilt auch für Tierhaltungsanlagen, die infolge einer beabsichtigten Änderung in die UVP-Pflicht oder Vorprüfungspflicht hineinwachsen (§§ 3e, 3c UVP-G).⁴²

b) Privilegierungstatbestandes für Biomasseanlagen

§ 35 Abs. 1 Nr. 6 d) BauGB wurde erneut nachgebessert: Die Kapazität einer Anlage zur Erzeugung von Biogas soll nicht 2,3 Millionen Normkubikmeter Biogas pro Jahr und die Feuerungswärmeleistung anderer Anlagen soll nicht 2,0 Megawatt überschreiten.

c) Begünstigte Vorhaben

§ 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 a) BauGB begünstigt Nutzungsänderungen bei Vorliegen einer erhaltenswerten Bausubstanz. § 35 Abs. 4 Satz 2 BauGB hat das jetzt auf Fälle einer optisch intakten Bausubstanz erweitert, die aber so marode ist, dass nur eine Neuerrichtung in Betracht kommt. In begründeten Einzelfällen gilt danach die Rechtsfolge des § 35 Abs. 4 Satz 1 BauGB auch für die Neuerrichtung eines Gebäudes im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB, dem eine andere Nutzung zugewiesen werden soll, wenn das ursprüngliche Gebäude vom äußeren Erscheinungsbild auch zur Wahrung der Kulturlandschaft erhaltenswert ist, keine stärkere Belastung des Außenbereichs zu erwarten ist als in Fällen des Satzes 1 und die Neuerrichtung auch mit nachbarlichen Interessen vereinbar ist; § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 b) bis g) BauGB gilt entsprechend.

Für diese Fälle soll im Einzelfall auch eine Neuerrichtung von Gebäuden begünstigt werden. Grundvoraussetzung hierfür ist allerdings, dass das ursprüngliche Gebäude vom äußeren Erscheinungsbild zur Wahrung der Kulturlandschaft erhaltenswert erscheint und bei der Neuerrichtung der Außenbereichsschutz und nachbarliche Interessen gewahrt bleiben. Durch die entsprechende Anwendbarkeit der Voraussetzungen für die Nutzungsänderung bei Beibehaltung des Gebäudes (§ 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 b) bis g) BauGB) wird zudem verlangt, dass sich der Neubau im Wesentlichen an der äußeren Gestalt des bisherigen Gebäudes, einschließlich der Kubatur, orientiert⁴³.

38 BVerwG, Urt. v. 26.05.1978 – IV C 9.77 – BVerwGE 55, 369 = NJW 1978, 2564 = DVBl 1978, 815 – Harmonieurteil.

39 Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Aufl. Rdn. 2587.

40 Zur planerischen Steuerung von Tierhaltungsanlagen Mitschang, in: Bau- und Fachplanungsrecht, FS für Bernhard Stürer, 2013, 219; Intensivtierhaltung im Außenbereich Eva-Maria Stürer, in: Bau- und Fachplanungsrecht, FS für Bernhard Stürer, 2013, 135 (138).

41 Zum Steuerungskonzept BVerwG, Urt. v. 19.09.2002 – 4 C 10.01 – BVerwGE 117, 44 = DVBl 2003, 201 – Wangerland; Urt. v. 17.12.2002 – 4 C 15.01 – BVerwGE 117, 287 = DVBl 2003, 797 = NVwZ 2003, 733 – Feigenblatt; Urt. v. 13.03.2003 – 4 C 3.02 – BauR 2003, 1172 = NVwZ 2003, 1261 – Entwürfe von Regional- und Flächennutzungsplänen; Urt. v. 13.03.2003 – 4 C 4.02 – BVerwGE 118, 33 = NVwZ 2003, 738 = DVBl 2003, 1064 – Luftballon; B. v. 22.10.1993 – 4 B 84.03 – NVwZ 2004, 343 = BauR 2004, 262 – Konzentrationszone; Gatz, in: Bau- und Fachplanungsrecht, FS für Bernhard Stürer, 2013, 171; Eva-Maria Stürer, in: Bau- und Fachplanungsrecht (ebenda) 2013, 135 (140).

42 BVerwG, Urt. v. 20.12.2011 – 9 A 31.10 – BUND.

43 Der Bundesrat hat diese Regelung nur mit hörbarem Schmerz passieren lassen: »Der Bundesrat bedauert, dass das vom Deutschen Bundestag beschlossene Gesetz einen neuen Begünstigungstatbestand in § 35 Abs. 4 BauGB enthält. Wie der Bundesrat bereits in seiner Stellungnahme vom 21.09.2012, vgl. BR-Drucksache 474/12 (Beschluss), zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung verdeutlicht hat, führt dieser neue Tatbestand zu einer Intensivierung und Verfestigung der Nutzung des Außenbereichs und widerspricht damit dem er-

7. Besonderes Städtebaurecht

Im Bereich des Besonderen Städtebaurechts ging es um Belange des Klimaschutzes und vor allem um die politisch umstrittenen »Schrottimmobilien«.

a) Städtebauliche Sanierung

Die Änderungen des städtebaulichen Sanierungsrechts betreffen den Klimaschutz und die Klimaanpassung als Aufgaben einer städtebaulichen Sanierung. Diese Vorschläge waren – in der Substanz – schon im Regierungsentwurf der »Klimaschutznovelle« vorgesehen, aber im damaligen Gesetzgebungsverfahren zugunsten einer Prüfbitte zurückgestellt worden. Durch Änderungen in **§ 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1, Abs. 3 und Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 BauGB** können die Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung bei den Sanierungszielen zur Behebung städtebaulicher Missstände berücksichtigt werden.

Klimaschutz und Klimaanpassung sind danach auch im Rahmen der städtebaulichen Sanierung – als ein Bestandteil der städtebaulichen Gesamtmaßnahme – zu berücksichtigen, z.B. durch gebietsbezogene energetische Maßnahmen wie die Versorgung durch Blockheizkraftwerke, Solaranlagen oder einer Fernheizung. Die bereits praktizierten kommunalen Aktivitäten einer »klimagerechten Stadterneuerung« können sich damit auch auf einen entsprechenden Gesetzeswortlaut stützen. Ob und wie die Gemeinden hiervon Gebrauch machen, insbesondere auch, ob sie in bestehenden Sanierungsgebieten entsprechend initiativ werden, liegt in ihrem planerischen Ermessen. Hierbei sind die gesetzlichen Voraussetzungen und die jeweiligen örtlichen Verhältnisse zu berücksichtigen.

Als zusätzliche Kriterien für die Sanierungsbedürftigkeit eines Gebiets soll dazu die energetische Beschaffenheit, die Gesamtenergieeffizienz der vorhandenen Bebauung und der Versorgungseinrichtungen benannt werden. Dabei sind Art und Gewicht der anhand der Kriterien ermittelten Mängel zu beurteilen sowie in einer Gesamtschau auf der Grundlage objektiver Kriterien und rechtlicher Vorgaben zu würdigen⁴⁴.

Die Zielsetzungen der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen sind um die Anpassung der baulichen Struktur an die Erfordernisse des Klimaschutzes und der Klimaanpassung ergänzt worden. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sollen danach auch einen Beitrag dazu leisten, dem Klimawandel entgegenzuwirken und außerdem der Klimaanpassung dienen. Hierzu kommt insbesondere eine bessere Ausstattung der baulichen Anlagen mit nachhaltigen Versorgungseinrichtungen, wie Erneuerbare-Energien-Anlagen und Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen, und eine verbesserte Wärmedämmung in Betracht.

b) Rückbaugebot (§ 179 BauGB)

Verwahrloste, nicht mehr wirtschaftlich nutzbare Gebäude (Schrottimmobilien) sind aufgrund ihrer negativen Ausstrahlung auf die Umgebung ein ernstes stadtentwicklungspolitisches Problem, das dem Ziel einer qualitätvollen Innenentwicklung der Städte und Gemeinden widerspricht⁴⁵. Betroffen sind insbesondere Kommunen in strukturschwachen Regionen. Aus der Strukturschwäche der jeweiligen Region folgt häufig, dass eine Modernisierung oder Instandsetzung der Gebäude unrentabel wäre. Einem solchen städtebaulichen Missstand kann dann, wenn sonstige Belange (z.B. des Denk-

malschutzes) nicht entgegenstehen, ggf. nur durch seine Beseitigung abgeholfen werden.

Nach der bisherigen gesetzlichen Regelung in § 179 BauGB konnte dem betroffenen Grundstückseigentümer lediglich eine Duldungspflicht zur Beseitigung einer baulichen Anlage oder zur Entsiegelung von Flächen auferlegt werden. Die Kosten für diese Maßnahmen waren demgegenüber auch dann von den Städten und Gemeinden zu tragen, wenn durch die auferlegte Maßnahme der Grundstückswert erheblich gesteigert wurde. Es lag daher eine gesetzgeberische Neuregelung nahe, die im Interesse einer gerechten Lastenverteilung die Eigentümer zur Beseitigung städtebaulicher Missstände heranzieht und sie unter Wahrung der verfassungsrechtlichen Grenzen in einem angemessenen Umfang wie auch in allen anderen Fällen der städtebaulichen Gebote an den Aufwendungen beteiligt.

§ 179 Abs. 4 BauGB fasst diese Eigentümerbeteiligung wie folgt: »Im Falle des § 179 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB sind die Beseitigungskosten vom Eigentümer bis zur Höhe der ihm durch die Beseitigung entstehenden Vermögensvorteile zu tragen. Der Kostenerstattungsbetrag kann durch Bescheid geltend gemacht werden, sobald die bauliche Anlage ganz oder teilweise beseitigt ist. Der Betrag ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück.«

Als Grenze der Eigentümerbeteiligung wird der entstehende Vermögensvorteil bestimmt. Die Vermögensvorteile können ggf. durch ein Wertermittlungsgutachten bestimmt werden. Der Kostenerstattungsanspruch kann durch Verwaltungsakt geltend gemacht werden, sobald die bauliche Anlage ganz oder teilweise beseitigt ist.

Die Regelung geht danach allerdings nicht so weit, dass sie eine Heranziehung des Eigentümers zu Beseitigungsmaßnahmen auf eigene Kosten ermöglicht, solange dies ihm zumutbar ist. Vielmehr muss die Gemeinde die Kosten für die Beseitigung zunächst vorlegen und kann eine Erstattung erst nach den Abbruchmaßnahmen in dem Umfang verlangen, wie sie nachweisen kann, dass der Eigentümer durch die getroffenen Maßnahmen wirtschaftliche Vorteile erhalten hat. Die Beweislast ist daher vom Eigentümer auf die Städte und Gemeinden verlagert.

Im Interesse eines in breitem Umfang einsatzfähigen Instrumentes hätte aus der Sicht der Städte und Gemeinden wohl mehr dafür gesprochen, die Verpflichtungen bis zur verfassungsrechtlichen Grenze der Zumutbarkeit auf den Eigentümer zu verlagern. Gleichwohl: Ein erster durchaus vorzeigbarer Schritt, negativen Auswirkungen durch Schrottimmobilien entgegenzuwirken, ist getan. Vielleicht folgt ja in der nächsten Legislaturperiode ein folgerichtiger zweiter Schritt, der eine unmittelbare kostenpflichtige Heranziehung des Eigentümers ermöglicht und zugleich die Darlegungs- und Beweislast auf den Eigentümer verschiebt.

8. Wertermittlung

Mit dem Erbschaftsteuerreformgesetz haben neben den Bodenrichtwerten auch die sonstigen für die Wertermittlung er-

klärten Ziel des Gesetzes, die Innenentwicklung zu stärken und die Neuinanspruchnahme von Flächen zu vermeiden«; BR-Drucks. 317/13 (Beschluss).

44 Krautzberger in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 136 RdNr. 95.

45 Krautzberger/Stürer, BauR 2012, 874.

forderlichen Daten, wie beispielsweise Liegenschaftszinssätze oder Sachwertfaktoren, für die steuerrechtliche Bewertung stark an Bedeutung gewonnen. Die Beschränkung der Beteiligung der zuständigen Finanzbehörde auf die Ermittlung der Bodenrichtwerte wurde als nicht sachgerecht festgestellt. Im Übrigen entspricht eine solche Beschränkung auch nicht der bereits heute gängigen Praxis. Das Gesetz enthält hierzu Änderungen zu den §§ 192, 195, 197 und 199 BauGB.

Mit der Änderung zu § 195 BauGB soll klargestellt werden, dass nicht nur im Fall der erstmaligen Begründung bzw. Bestellung, sondern auch in den Fällen der erneuten Bestellung des Erbbaurechts die Gutachterausschüsse Vertragsabschriften erhalten. In § 197 BauGB sind die Möglichkeiten der Auskunftserteilung der Finanzbehörden an die Gutachterausschüsse erweitert worden. Durch die Änderung des § 199 BauGB soll erreicht werden, dass die Länder eine häufigere Ermittlung der Bodenrichtwerte als den zweijährigen Turnus nach § 196 Abs. 1 Satz 5 BauGB bestimmen können.

9. Unbeachtlichkeitsklauseln

§ 214 Abs. 2a BauGB enthielt eine Unbeachtlichkeitsvorschrift zu § 13a BauGB über das beschleunigte Verfahren. In der Vorschrift war im Zusammenhang mit der Einführung des Bebauungsplans der Innenentwicklung durch die BauGB-Novelle 2007 geregelt, dass eine Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften und der Vorschriften über das Verhältnis des Bebauungsplans zum Flächennutzungsplan für die Rechtswirksamkeit des Bebauungsplans auch unbeachtlich sei, »wenn sie darauf beruht, dass die Voraussetzung nach § 13a Abs. 1 Satz 1 BauGB unzutreffend beurteilt worden ist.« Für die Rechtswirksamkeit von Bebauungsplänen, die im beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB aufgestellt werden, war es danach unbeachtlich, wenn zu Unrecht das Vorliegen eines Bebauungsplans der Innenentwicklung angenommen worden ist. Der EuGH hat diese Unbeachtlichkeitsregelung als mit dem Europarecht für nicht vereinbar bezeichnet⁴⁶.

Diesem kurz vor der Beschlussfassung des Gesetzes ergangenen EuGH-Urteil hat der Gesetzgeber durch die Aufhebung des § 214 Abs. 2a Nr. 1 BauGB entsprochen. Übrigens wurde das auch mit einer »ausreichenden Flexibilität« des § 13a Abs. 1 Satz 1 BauGB begründet⁴⁷. Mit dem Richterspruch aus Luxemburg wackelt allerdings zugleich auch § 214 Abs. 2a Nr. 3 BauGB, wonach eine Vorprüfung als ordnungsgemäß durchgeführt »gilt«, »wenn sie entsprechend den Vorgaben des § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB durchgeführt worden ist und ihr Ergebnis nachvollziehbar ist«. Vergleichbaren Bedenken dürfte § 214 Abs. 2a Nr. 4 BauGB unterliegen, wonach die Beurteilung, dass ein Ausschlussgrund nach § 13a Abs. 1 Satz 4 BauGB nicht vorliegt, als zutreffend gilt, wenn das Ergebnis nachvollziehbar ist und durch den Bebauungsplan nicht die Zulässigkeit von Vorhaben der Spalte 1 der Anlage 1 zum UVPG begründet wird.⁴⁸ Es könnte verdächtig werden, wenn für den nachvollziehbaren Nachweis, dass »3 und 4« nicht »7«, sondern eher »8« sind, zu lange ausgeholt werden muss.⁴⁹

10. Überleitung (§ 245a BauGB)

Eine sehr eingehende Regelung über das Inkrafttreten betrifft die Änderungen der BauNVO und des § 245 Abs. 1 und Abs. 2 BauGB⁵⁰.

§ 245a Abs. 3 enthält weiterhin eine Überleitungsregelung zu Flächennutzungsplänen mit den Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB im Hinblick auf die geänderte Vorschrift über die Tierhaltung in § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB.

§ 245a Abs. 4 BauGB leitet die Genehmigungsverfahren für Tierhaltungsanlagen, die vor Ablauf des 04.07.2012, also dem Tag des Kabinettschlusses zum Regierungsentwurf, ordnungsgemäß eingeleitet worden sind.

11. Inkrafttreten (Art. 3)

Die BauGB-Novelle 2013 tritt **drei Monate** nach Verkündung in Kraft.

Die Änderungen zum **Erschließungsvertrag** sowie zu den Ermächtigungen der Gemeinde zu von der geänderten **BauNVO** abweichenden Regelungen (§ 245a Abs. 2 BauGB) treten dagegen am Tag nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft. Einzelne Regelungen des **Wertermittlungsrechts** treten erst sechs Monate nach der Verkündung in Kraft (Art. 3 Abs. 2).

12. Mustereinführungserlass

Und noch eine für die Praxis erfreuliche Nachricht kann übermittelt werden: Die Arbeitsgemeinschaft der Bauminister des Bundes und der Länder (ARGEBAU) beabsichtigt, auch zu dieser Novelle einen Mustereinführungserlass vorzulegen. Das ist aus der Sicht der Praxis umso mehr zu begrüßen als es in den vergangenen Jahren wegen der wiederholten, kurzfristigen Änderungen des Städtebaurechts vor allem für die Städte und Gemeinden nicht einfach war, das jeweils neue Recht wahr- und aufzunehmen. Nicht selten standen und stehen auch die aktuellen Gesetzestexte noch nicht zur Verfügung, obwohl sie heutzutage nach ihrem Inkrafttreten durch das von juris aufgrund des Bundesvertrages bereitgestellte kostenfreie Gesetzesportal »www.gesetze-im-internet.de« auch in elektronischer Fassung für jedermann zugänglich sind.

III. Was können wir vom Gesetzgeber lernen?

Trotz der Kursauschläge ist am Ende doch eine durchaus vorzeigbare Novelle des Städtebaurechts entstanden, die keinesfalls auf einem Holzweg endete.⁵¹ Die kommunale Praxis, aber auch alle anderen Anwender des Gesetzes wären nun über eine längere Pause in den gesetzgeberischen Aktivitäten sicher nicht unglücklich.⁵² Ob das kurz vor Beginn einer neuen Legislaturperiode mehr ist als ein frommer Wunsch?

46 EuGH, Urt. v. 18.04.2013 – C-463/11 – DVBl 2013, 777 mit Anm. Stürer/Garbrock.

47 Ausschussbericht BT-Drucks. 17/13272. In diese Richtung hatte die Bundesrepublik Deutschland bereits im Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH plädiert – war allerdings mit diesem Vortrag nur zweiter Sieger geworden.

48 Stürer, DVBl 2013, 700.

49 Dies gilt vielleicht nicht in erster Linie für die Infinitesimalrechnung, bei der das Ergebnis »7« als »noch genauer« bezeichnet werden kann, sondern vor allem für die durch die Algebra bestimmte Zahlentheorie.

50 Hierzu im Einzelnen Berkemann, DVBl 2013, 815 (in diesem Heft).

51 Hierzu grundlegend Umbach/Urban/Fritz (Hrsg.), Das wahre Verfassungsrecht, Gedächtnisschrift für F.G. Nagelmann, 1984, zitiert bei Buchsteiner, Die lignogene Verkehrswegeplanung im Spannungsfeld zwischen Frust und Forst, in: Bau- und Fachplanungsrecht, FS für Bernhard Stürer, 2013, 372: »Via lignissima melior quam nulla« (der allergrößte Holzweg ist immer noch besser als gar keiner).

52 So schon Stürer, DVBl 1997, 1201: Vom Grundsatz der Planerhaltung zum Grundsatz der Normerhaltung.

Zu optimistische sollte man da aus der Sicht der städtebaulichen Praxis nicht sein.

Aber auch für die durch eine Pause des Gesetzgebers auf den ersten Blick leidvoll getroffenen Kommentatoren und Fortbildungseinrichtungen besteht gegenwärtig nach den Erfahrungen der Vergangenheit wohl kein Grund, sorgenvoll in die Zukunft zu blicken oder gar schon jetzt vorsorglich große

Krokodilstränen zu vergießen. Denn wer durch Kommentar- und Ausbildungsarbeit lange genug zur Städtebaurechtsnovelle 2013 in enger Tuchfühlung mit dem Gesetzgeber Tango getanzt hat und hierdurch zumeist auch mit der Echternacher Springprozession vertraut ist (»zwei Pilgerschritte vor, einen zurück«), der darf sich als eleganter juristischer Salonlöwe zufrieden auf eine kleine Verschnaufpause vor dem nächsten städtebaulichen Tanzvergnügen durchaus freuen.

BauNVO-Novelle 2013

– Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts –

von Prof. Dr. Dr. Jörg Berkemann, Hamburg/Berlin*

Die Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (BauNVO) vom 23.01.1990 (BGBl. I S. 132) enthält das Instrumentarium, das die Gemeinden bei der Aufstellung der Bauleitpläne (Flächennutzungsplan § 5 BauGB, Bebauungsplan §§ 8, 9 BauGB) nutzen, um ihre städtebauliche Entwicklung sinnvoll und funktionsgerecht zu gestalten (vgl. auch § 1 Abs. 3 Satz 2 BauNVO). Ermächtigungsgrundlage ist § 9a BauGB. Für faktische Baugebiete ist die BauNVO hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung allein maßgebend (vgl. § 34 Abs. 2 BauGB). Das Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts normiert Änderungen der BauNVO. Der Beitrag informiert kommentierend über die Änderungen.

I. Entstehungsgeschichte und Zielsetzungen der Novelle

1. Reformüberlegungen

Zu Beginn der 2000er Jahre verstärkten sich Überlegungen, die auf eine umfassende oder teilweise Überarbeitung der BauNVO zielten. Insbesondere der Einzelhandel meldete einen Reformbedarf gegenüber der Typologie der Baugebietsstrukturen der BauNVO an. Eine Arbeitsgruppe »Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO« nahm an »dass dem Lebensmitteleinzelhandel eine besondere Bedeutung im Hinblick auf die Sicherung einer verbraucher-nahen Versorgung der Bevölkerung zukommt, so dass von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben in größeren Gemeinden und Ortsteilen auch oberhalb der Regelvermutungsgrenze von 1 200 qm aufgrund einer Einzelfallprüfung dann keine negativen Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung und den Verkehr ausgehen können, wenn der Non-Food-Anteil weniger als zehn v.H. der Verkaufsfläche beträgt und der Standort verbrauchernah und hinsichtlich des induzierten Verkehrsaufkommens »verträglich« sowie städtebaulich integriert ist.«¹ Weitere Arbeitspapiere entstanden. Eine ministerielle oder parlamentarische Initiative entwickelte sich daraus nicht. Der Bundesgesetzgeber verstärkte 2004 den Schutz zentraler Versorgungsbereiche (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 1, § 34 Abs. 3 BauGB). Ein Jahr später erklärte das BVerwG, dass die Großflächigkeit des Einzelhandels im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO bei 800 qm beginne.² Damit trat zunächst eine gewisse Ruhe ein.

Einer Initiative des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) ist es zu verdanken, dass in die Reformüberlegungen wieder Bewegung kam. Ende 2009 hatte das Institut eine Kommunalumfrage zum Novellierungsbedarf bei der BauNVO durchgeführt. 158 Städte und Gemeinden beteiligten sich an der Umfrage. Die Umfrageergebnisse wurden der Öffentlichkeit vorgestellt. Ziel der Difu-Befragung war es, empirisch gesicherte Informationen als Ausgangspunkt für eine Diskussion des Novellierungsbedarfs der BauNVO zu gewinnen.³ Das BMVBS beabsichtigte zu dieser Zeit, neben der Novellierung des Baugesetzbuchs (BauGB) auch eine Novellierung der BauNVO zu prüfen. Im Rahmen von ebenfalls durchgeführten Bund-Länder-Gesprächen zur BauNVO-Novelle wurden u.a. folgende Handlungsfelder identifiziert: bessere Steuerung des Einzelhandels, Zulässigkeit von Kindertagesstätten in reinen Wohngebieten (§ 3 BauNVO), Erweiterung der Obergrenze der baulichen Nutzung zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (§ 17 BauNVO), neue Definition des Vollgeschoss-Begriffs (§ 20 Abs. 1 BauNVO), Erleichterung nachträglicher Wärmedämmung (§§ 19, 20, 23 BauNVO) und Überschreiten von Baufenstern ohne ausdrückliche Zulassung (§ 23 Abs. 2 und 3 BauNVO). Diese Überlegungen wurden in den »Berliner Gesprächen« 2010 der interessierten Fachöffentlichkeit vorgestellt.⁴ Ein Gesetzgebungsvorhaben wurde angekündigt, das Ende 2011 abgeschlossen sein sollte.⁵ Die BauNVO ist zuletzt 1990 umfassend novelliert worden.

* Der Verf. ist Richter am BVerwG a.D., Honorarprofessor für Öffentliches Recht an der Universität Hamburg und Lehrbeauftragter der Bucerius Law School, Hamburg. Zur BauGB-Novelle 2013 Krautzberger/Stürer, DVBl 2013, 805 (in diesem Heft).

1 Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBS), Berlin (Auftraggeber), Bericht der Arbeitsgruppe »Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und Paragraph 11 Abs. 3 BauNVO« vom 30.04.2002, Berlin 2002.

2 BVerwG, Urt. v. 25.11.2005 – 4 C 10.04 – BVerwGE 124, 364 = DVBl 2006, 448.

3 Vgl. Nachweise in: <http://www.difu.de/publikationen/2010/berliner-gespraechezum-staedtebaurecht.html>.

4 Vgl. zu den Ergebnissen bis November 2010 A. Bunzel/S. Hanke, in: DIFU (Hrsg.), Die Berliner Gespräche zum Städtebaurecht – ein Projekt der Allgemeinen Ressortforschung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Berlin 2010; zusammenfassend A. Bunzel, DVBl 2010, 1551; hierzu mit gesetzgeberischen Folgerungen B. Stürer/E. Ehebrecht-Stürer, Reformbedarf im BauGB?, in: DVBl 2010, 1540.

5 Vgl. Koalitionsvertrag der CDU/CSU und FDP vom 26.10.2009, S. 42; danach sollte u.a. die BauNVO »umfassend« überprüft werden. Davon kann schwerlich die Rede sein.