

BauGB Novelle 2013 - Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts¹

Prof. Dr. Michael Krautzberger, Bonn/Berlin

I. Städtebaugesetzgebung zwischen Vollgas und Vollbremsung

1. Schlusspurt nach langem Anlauf

Nach langwierigen und für die interessierten oder betroffenen „Zuschauer“ schwer nachvollziehbaren Vorgängen hat der Deutsche Bundestag am 26. April 2013 das „Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts“ beschlossen². Der Bundesrat ließ den Gesetzentwurf am 3. Mai 2013 passieren³. Das Gesetz ist inzwischen im BGBI. verkündet worden⁴. Damit war nicht mehr von allen gerechnet worden, verzögerten sich doch die zwischen Bundesregierung, Bundestag, Opposition und den Ländern geführten Verhandlungen so lange, das man angesichts der Bundestagswahlen im September d.J. mit dem Fallbeil der Diskontinuität rechnen musste. Dann hätte es geheißt: „Zurück auf Los“. Mancher hatte sich schon innerlich von dem Gesetzgebungsprojekt verabschiedet - und dann ging es auf einmal ganz rasch: Am 26. April 2013 beschloss der zuständige Bundestagsausschuss die Novelle⁵, einen Tag später das Plenum des Deutschen Bundestages und 8 Tage später folgte – wie erwähnt - der Bundesrat. Und im Schlusspurt wurde auch noch – entsprechend einem Verdikt des Europäischen Gerichtshofs⁶ - die Aufhebung der vom EuGH als europarechtswidrig benannten Bestimmung des § 214 Abs. 2a Nr. 1 BauGB nachgeschoben.

2. Zum Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens

Dabei begann die Städtebaugesetzgebung in der jetzt 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 Baunutzungsverordnung sollte umfassend geprüft werden. Das innerhalb der Bundesregierung federführende Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hatte dazu im Jahre 2010 die Vorarbeiten aufgenommen. Im Herbst 2010 wurden die Ergebnisse dieser Arbeiten öffentlich vorgestellt und ein Gesetzgebungsvorhaben angekündigt, das Ende 2011 abgeschlossen sein sollte⁷.
- Die Ereignisse in Japan 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 ein umfassendes Gesetzgebungspaket zur „Energiewende“ auch das in einer BauGB

Novelle vorgezogen, was nach den erwähnten Planungen ursprünglich in einem umfassenderen Gesetzgebungsansatz umgesetzt werden sollte⁸.

- Am 30.7.2011 ist das „Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden“ in Kraft getreten⁹, eine BauGB-Novelle samt einer Änderung der Planzeichenverordnung.
- Seit September 2011 wurde innerhalb der Bundesregierung der zweite Schritt des Gesetzgebungsprogramms abgestimmt, also das, was nach der Klimaschutznovelle noch unentschieden war. Am 4. Juli 2012 beschloss die Bundesregierung den „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts“. Der Bundesrat hatte hierzu am 21. September 2012 Stellung genommen; die Bundesregierung hat dazu am 14. November die Gegenäußerung zu den Vorschlägen des Bundesrates beschlossen¹⁰. Der Deutsche Bundestag hat sich – durch den federführenden Bundestagsausschuss – im Januar 2013 intensiv mit dem Gesetzentwurf befasst: Es fand am 30. Januar 2013 eine öffentliche Anhörung statt.
- Auch die Ergebnisse eines zum Gesetzentwurf durchgeführten Planspiels¹¹ wurden am 30. Januar 2013 im Bundestag vorgestellt. Grundkonzept des Planspiels – einer in der Städtebaugesetzgebung des Bundes seit den Vorarbeiten am Städtebauförderungsgesetz 1971 eingebürgerten Praxis – war die Anwendung eines Regelungsentwurfs auf konkrete Fälle durch – vor allem – durch die für die Gesetzesanwendung zentralen kommunalen Gebietskörperschaften. Am Planspiel beteiligten sich folgende Städte und Gemeinden: Alling, Bremerhaven, Dortmund, Landshut, Leipzig, Treuenbrietzen und Wittmund
- Der Praxistest erfolgt durch die in den Verwaltungen der Städte üblicherweise mit dem geregelten Aufgabenbereich befassten Personen. Das Planspiel wurde zunächst zum Referentenentwurf durchgeführt. Das den beteiligten Kommunen seit Februar 2012 zur Verfügung gestellte Prüfprogramm basierte zunächst auf diesem Entwurf. Die Änderungen, die der Regierungsentwurf vom 4. Juli 2012 etwa gegenüber dem Referentenentwurf aufweist, konnten im Planspiel berücksichtigt werden. Die Planspielkommunen sichteten Bauleitplanverfahren und sonstige für das Planspiel relevante Vorgänge und Sachverhalte aus der Praxis der beteiligten Verwaltungen und trafen eine Auswahl geeigneter Verfahren. Insgesamt wurden mehr als 30 Beispiele in den Blick genommen. Anhand dieser Beispiele wurde die Anwendung der neuen gesetzlichen Regelungen getestet. Die inhaltliche Rückkopplung und Diskussion zu den Überlegungen in den beteiligten Städten und Gemeinden fand in zwei Workshops statt. Zwischen den Workshops gab es diverse bilaterale Rückkopplungen zwischen Projektleitung und Planspielkommunen bei Gesprächen in den Kommunen sowie fernmündlich und schriftlich.

- Die Beratungen im Deutschen Bundestag kamen nach der Wahl zum niedersächsischen Landtag am 20. Januar 2013 ins Stocken: Angesichts der neuen Mehrverhältnisse im Bundesrat setzte sich die Überzeugung durch, dass es zu einer möglichst einvernehmlichen Lösung zwischen den Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat kommen musste, wenn das Gesetz vor der Bundestagswahl verabschiedet werden sollte. Dazu kam es dann auch: Die SPD-Fraktion stimmte dem Gesetzentwurf 8in der entscheidenden Sitzung am 26. April 2013 zu

3. Die allgemeinen Ziele des Gesetzentwurfs

Als Ziel des Gesetzentwurfs nennt die Begründung die Stärkung der Innenentwicklung sowie die Anpassung der Baunutzungsverordnung. Mit dem Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21. Dezember 2006¹² waren schon neue Instrumente für die Stärkung der Innenentwicklung eingeführt worden, namentlich mit dem sog. „beschleunigten Verfahren“ und dem „Bebauungsplan der Innenentwicklung nach § 13a BauGB. Mit der 2012 vorgelegten Novelle sollen weitere Regelungen für die Innenentwicklung getroffen werden. Innenstädte und Ortskerne sind – so die Begründung – „Schlüsselfaktoren für die Stadtentwicklung“. Sie seien zur Identifikation der Bürger mit ihren Städten und Gemeinden unverzichtbar. Umstrukturierungsprozesse könnten jedoch die Zentren 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“ weitestgehend 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 Baunutzungsverordnung war zuletzt im Jahr 1990 umfassend novelliert worden. Sie sollte – auch auf Grund wissenschaftlicher Beratung - aktualisiert werden.

3. Die Regelungen im Überblick:

a) Wesentliche Änderungen zum Baugesetzbuch

- Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme (§§ 1, 1a)
- Darstellung zentraler Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan (§ 5)
- Steuerung der Ansiedlung von Vergnügungsstätten (§ 9)
- Neuregelung des Erschließungsvertrags (§§ 11, 124)
- Vereinfachung des gesetzlichen Vorkaufsrechts (§ 27)
- Abweichen vom Gebot des Einfügens (§ 34)
- Aktualisierung einzelner Vorschriften zum Außenbereich (§ 35)

- Erweiterung des Rückbaubebots (§ 179)

b) Wesentliche Änderungen in der Baunutzungsverordnung¹³

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

II. Zu den Änderungen des Baugesetzbuchs im Einzelnen

1. Stärkung der Innenentwicklung

Unter dem Oberbegriff der „Stärkung der Innenentwicklung“ kann man mehrere Änderungen des Gesetzes zusammenfassen, die einerseits auf die Schonung des Außenbereichs, andererseits auf die Stärkung der Attraktivität der vorhandenen Siedlungsbereiche zielen

a) Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme

Der Gesetzgeber hat schon in der Vergangenheit mehrfach Regelungen erlassen, 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 1. Juli 1987 in Kraft getretenen Baugesetzbuch – damals in § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB 1987 geregelt – erstmals eine „Bodenschutzklausel“ in das Städtebaurecht des Bundes eingefügt worden: „Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden“. Auf diese knappe Formel wurde das damals gebracht. Diese damals neu eingeführte Bodenschutzklausel wurde in zwei späteren Novellen – unter Beibehaltung des Kernsatzes von 1987 – sprachlich und mit neuen inhaltlichen Akzenten erweitert: durch das Bau- und Raumordnungsgesetz 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, nämlich bei der Beschreibung des Anwendungsbereichs, also dem, was unter „Innenentwicklung“ zu verstehen sei, wörtlich auf die Bodenschutzklausel (Fassung EAG Bau 2004) zurück.

Die jetzt vorliegende Änderung geht noch einen Schritt weiter:

- In **§ 1 Abs. 5 BauGB**, einer Vorschrift mit den allgemeinen Zielen des Städtebaus, wird eine neuer Satz 3 angefügt, der im Grunde ein städtebauliches Leitbild definiert,

in dem an die Ziele der Bauleitplanung nach § 1 Abs. 5 Satz 1 („nachhaltige städtebauliche Entwicklung“ und § 1 Abs. 5 Satz 2 (u.a. soziale Ziele, Umwelt, Klimaschutz und Klimaanpassung, Baukultur) angeschlossen wird: „Hierzu soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen.“

- Die Bodenschutzklausel des **§ 1a Abs. 5 BauGB** wird dadurch stärker akzentuiert werden, als die – praktisch bislang wohl eher unscheinbare - „Landwirtschaftsklausel“ des § 1a Abs. 2 Satz 2 deutlich aufgewertet wird. In § 1a Abs. 2 Satz 2 BauGB ist derzeit bestimmt, dass landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen nur“ im notwendigen Umfang ungenutzt werden“ sollen. Nach der Neuregelung soll die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen begründet werden. Der Begründung sollen Ermittlungen zu Innenentwicklungspotenzialen zu Grunde gelegt werden, zu denen insbesondere Brachflächen, Leerstand in Gebäuden, Baulücken und Nachverdichtungspotenziale zählen können. Der Begründung des Bauleitplans sollen also Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zu Grunde gelegt werden. In der Begründung des Gesetzentwurfs wurde dazu ausgeführt, dass sich hierzu in größeren Gemeinden Flächenkataster anbieten. „Des Weiteren bietet sich eine valide Ermittlung des Neubau-bedarfs, basierend auf aktuellen Prognosen der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung, an.“
- Die Bodenschutzklausel wird dabei – über das unmittelbare Ziel der Vermeidung der Außenentwicklung hinaus - kombiniert mit einem sehr viel deutlicher als im geltenden Recht formuliertem Ziel des Schutzes landwirtschaftlicher Flächen. Hierin spiegeln sich auch die Sorgen um die starke Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen für die Siedlungsentwicklung einerseits, für ökologische Nutzungen andererseits (u.a. Windenergie, Biogasanlagen), aber auch für die Nutzung der landwirtschaftlichen Flächen u.a. für die Kraftstoffgewinnung.
- Das Gesetz sieht hierzu weiterhin vor, dass bei der naturschutzrechtlichen Ausgleichsregelung des **§ 1a Abs. 3 BauGB** auch **§ 15 Absatz 3 des Bundesnaturschutzgesetzes** entsprechend anzuwenden ist, wonach bei der Inanspruchnahme von land- oder forstwirtschaftlich genutzten Flächen für Ausgleichsmaßnahmen auf agrarstrukturelle Belange besonders Rücksicht zu nehmen ist. 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.“
- Fazit: Bringt das alles etwas als Bollwerk gegen weitere Außenentwicklungen? Viele Worte, noch mehr Worte – aber wo sind verbindliche Festlegungen oder gar

Instrumente zur Durchsetzung der Innenentwicklung, die über die hierzu – in der Praxis sehr erfolgreiche – Vorschrift des § 13a BauGB hinausgeht? Und ob es so glücklich ist, dass das Gesetz jetzt den Begriff der Innenentwicklung mit drei unterschiedlichen Beschreibungen verwendet - § 1a Abs. 2 Satz 1 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 Worten** 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. Hat das seit her etwas bewirkt, hat es die weitere Inanspruchnahme von Freiräumen verändert? Wieviele Bauleitpläne hat diese Klausel tatsächlich ins Wanken bringen können? Und die Ergänzung der sog. Städtebaulichen Bodenschutzklausel durch eine anzustrebende „Innenentwicklung“ – ist das mehr als im Verbalen geblieben? Auffällig ist, dass all diese verbalen Bekenntnisse und Anforderungen in der Rechtsprechung keine besondere Beachtung finden konnten. Hat diese Vorgabe also keine praktische Relevanz erlangt? Was einem dazu durch den Kopf geht, ist die bayerische Lebensweisheit: „Grundsätze hoch halten – so hoch, dass man unten durch kann.“ Der Rest ist „nachhaltige Trauerarbeit“¹⁴, also Sache der Begründung?

2. Bauleitplanverfahren

a) Bauleitplanung

Zum Bauleitplanverfahren sind zwei mehr klarstellende Änderungen zu verzeichnen:

- § In **§ 3 Abs. 1 Satz 2** (neu) wird festgehalten, dass auch **Kinder und Jugendliche** Teil der Öffentlichkeit i.S. der Vorschrift sind. Ob dies bei einer nächsten Novelle zur Nachfrage der Zugehörigkeit anderer Gruppen zur Öffentlichkeit führt – Frauen, Senioren, Menschen mit Behinderungen?
- § In **§ 4a Abs. 1** wird klargestellt, dass die Vorschriften über die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Bauleitplanung auch „der **Information der Öffentlichkeit**“ dient. Darauf wäre man ohne den Gesetzgeber nicht gekommen.

b) Mediation

Bereits 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 Konfliktlösungsverfahren in der

Praxis zu stärken, wird die durch ihre ausdrückliche Nennung besonders hervorgehoben werden.

3. Inhalte von Plänen

a) Darstellung zentraler Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan

Im BauGB ist der Begriff „zentraler Versorgungsbereich“ (vgl. § 2 Absatz 2 Satz 2, § 34 Absatz 3, § 1 Absatz 6 Nummer 4 und § 9 Absatz 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 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 Absatz 2 Nummer 2 BauGB weiter gestärkt werden: In **§ 5 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe d** ist dazu ausdrücklich vorgesehen werden, dass im Flächennutzungsplan auch die Ausstattung des Gemeindegebiets mit zentralen Versorgungsbereichen dargestellt werden kann. Damit soll insbesondere erreicht werden, dass Gemeinden ihren in-formellen 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. Die Regelung 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 Absatz 3.

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 einer neuen Regelung in **§ 9 Absatz 2b** sollen die Möglichkeiten der Gemeinden erweitert werden, die Ansiedlung von Vergnügungsstätten, insbesondere von Spielhallen auszuschließen. Die neue Regelung lehnt sich an § 9 Absatz 2a BauGB an und ist zugleich dem früheren § 2a des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch¹⁵ nachgebildet. Danach kann die Gemeinde für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34) 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. Voraussetzung ist, dass es bei der Festsetzung darum geht, eine Beeinträchtigung von Wohnnutzungen oder anderen schutzbedürftigen Anlagen wie Kirchen, Schulen und Kindertagesstätten, eine Beeinträchtigung der sich aus der vorhandenen Nutzung ergebenden städtebaulichen Funktion des Gebiets oder eine städtebaulich nachteilige Häufung von Vergnügungsstätten zu verhindern. Eine Änderung des **§ 13 BauGB** ermöglicht es weiterhin, diesen Bebauungsplan im vereinfachten Verfahren aufzustellen. Abweichend vom Maßnahmegesetz 1993 kann ein Bebauungsplan nach dem neuen § 9 Absatz 2b nicht nur für Gebiete nach § 34 Abs. 1, sondern auch für Gebiete nach § 34 Abs. 2 aufgestellt werden

4. Weitere Neuregelungen

a) Neuregelung des städtebaulichen Vertrages und des Erschließungsvertrags

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 Bundesverwaltungsgericht vom 1. Dezember 2010¹⁶ sind in der kommunalen Praxis Fragen zum Verhältnis des § 124 BauGB zu § 11 BauGB aufgetreten. Um den Handlungsspielraum der Kommunen zu erweitern – so die Begründung aaO - , 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 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1** zu behandeln. Im bisherigen **§ 124 BauGB** soll nur noch die Regelung zur Erschließungspflicht der Gemeinde nach dem bisherigen § 124 Absatz 3 Satz 2 enthalten sein.

In **§ 11 Abs. 2 Satz 3** 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 Absatz 2 Satz 3). Dabei ist das Angemessenheitsgebot des § 11 Abs. 2 Satz 1 zu beachten. Danach müssen die vereinbarten Leistungen „den gesamten Umständen nach“ angemessen sein. Dies bedeutet nach der Rechtsprechung des BVerwG, dass die vereinbarten Leistungen 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 abschließt, sollen in diesen Vertragsverhältnissen öffentlich-rechtliche Bindungen nicht unterlaufen werden.

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

Ein weiterer Vorschlag betrifft **§ 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB**: Auch die Berücksichtigung **baukultureller Belange** soll danach zum Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages gemacht werden können.

b) Zurückstellung von Vorhaben (§ 15 BauGB)

Eine weitere Änderung dient der Erleichterung der Planung von Konzentrationszonen i.S.d. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, also insbesondere bei Windenergieanlagen: „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 ermöglicht werden. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Verfahren zur Aufstellung der Flächennutzungspläne häufig zeitintensiv sind.

c) Gesetzliche Vorkaufsrechte

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

5. Innenbereich (§ 34 BauGB)

Die Vorschrift des § 34 Absatz 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.

6. Außenbereichsvorschriften

a) Tierhaltungsbetriebe

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 unterliegen. Die Vorschrift war im Gesetzgebungsverfahren sehr umstritten.

b) Privilegierungstatbestandes für Biomasseanlagen

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

c) Begünstigte Vorhaben

§ 35 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe a BauGB begünstigt Nutzungsänderungen bei Vorliegen einer erhaltenswerten Bausubstanz. Das Gesetz erweitert das jetzt auf Fälle einer optisch intakten Bausubstanz, die aber so marode ist, dass nur eine Neuerrichtung in Betracht kommt. Für diese Fälle soll im Einzelfall auch eine Neuerrichtung von Gebäuden begünstigt werden. Grundvoraussetzung hierfür soll sein, dass das ursprüngliche Gebäude vom äußeren Erscheinungsbild zur Wahrung der Kulturlandschaft erhaltenswert erscheint und bei der Neuerrichtung der Außenbereichschutz und nachbarliche Interessen gewahrt bleiben. Durch die vorgesehene entsprechende Anwendbarkeit der Voraussetzungen für die Nutzungsänderung bei Beibehaltung des Gebäudes (§ 35 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 Buchstaben b bis g) wird zudem verlangt, dass sich der Neubau im Wesentlichen an der äußeren Gestalt des bisherigen Gebäudes, einschließlich der Kubatur, orientiert¹⁷.

7. Besonderes Städtebaurecht

a) Städtebauliche Sanierung

Die Änderungen zum städtebaulichen Sanierungsrecht 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 Gesetzgebungsverfahren zugunsten einer Prüfbitte zurückgestellt worden¹⁸. Durch Änderungen in **§ 136 Abs. 2 Satz 2 Nummer 1, Abs. 3 und Abs. 4 Satz 2 Nr.1 BauGB** werden die Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung bei den Sanierungszielen den möglichen Gegenständen städtebaulicher Missstände berücksichtigt:

Mit den Änderungen soll verdeutlicht werden, dass Klimaschutz und Klimaanpassung auch im Rahmen der städtebaulichen Sanierung – als ein Bestandteil der städtebaulichen Gesamtmaßnahme – Berücksichtigung finden, z. B. durch gebietsbezogene energetische Maßnahmen wie die Versorgung durch Blockheizkraftwerke, Solaranlagen oder Fernheizung. Die bereits praktizierten kommunalen Aktivitäten einer „klimagerechten Stadterneuerung“ finden damit auch im Gesetzeswortlaut ihre Stütze. 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 Grundlage objektiver Kriterien und rechtlicher Vorgaben zu würdigen¹⁹.

Die Zielsetzungen der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen sollen um die Anpassung der baulichen Struktur an die Erfordernisse des Klimaschutzes und der Klimaanpassung ergänzt werden. 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) Rückbauebot (§ 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 widerspricht. 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. Denkmalschutz) nicht entgegenstehen, ggf. nur durch seine Beseitigung abgeholfen werden. Das Rückbauebot nach § 179 BauGB kann in seiner geltenden Fassung aber nur in Bebauungsplangebieten angewendet werden, nicht hingegen im nicht beplanten Innenbereich, wo sich die Schrottimmobiliensproblematik zumeist stellt. Das Vorhandensein eines Bebauungsplans soll daher in den Schrottimmobiliensfällen nicht mehr Voraussetzung für die Anordnung eines Rückbauebots sein.

Weiterhin wird der Eigentümer – anders als im bisherigen Recht - an den Rückbaukosten beteiligt: 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. Der Kostenerstattungsbetrag ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück.

8. Wertermittlung

Mit dem Erbschaftsteuerreformgesetz haben neben den Bodenrichtwerten auch die sonstigen für die Wertermittlung erforderlichen 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. Der Gesetzentwurf enthält hierzu Änderungen zu den **§§ 192, 195, 197 und 199 BauGB**.

Mit der vorgeschlagenen 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** sollen die Möglichkeiten der Auskunftserteilung der Finanzbehörden an die Gutachterausschüsse erweitert werden. Durch eine Änderung des **§ 199 BauGB** soll erreicht werden, dass die Länder eine häufigere Ermittlung der Bodenrichtwerte als den zweijährigen Turnus nach § 196 Absatz 1 Satz 5 BauGB bestimmen können

9. „Heilungsklauseln“

§ 214 Abs. 2a BauGB enthielt eine Unbeachtlichkeitsvorschrift zu § 13a BauGB über das beschleunigte Verfahren. In der Vorschrift war 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 unzutreffend beurteilt worden ist.“ das bedeutete, dass es für die Rechtswirksamkeit von Bebauungsplänen, die im beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB aufgestellt werden, unbeachtlich sei, wenn zu Unrecht das Vorliegen eines Bebauungsplans der Innenentwicklung angenommen worden ist. Der EuGH hat diese Regelung als mit dem Europarecht nicht vereinbar bezeichnet²⁰. Diese kurz vor der Beschlussfassung des Gesetzes ergangene Entscheidung des EuGH wurde dadurch Rechnung getragen, dass § 214 Abs. 1 Nr. 1 aufgehoben wurde. Dies wurde übrigens auch damit begründet, dass bereits § 13a Absatz 1 Satz 1 BauGB „ausreichend Flexibilität besitzt“²¹. Abzuwarten ist, ob und wie sich der EuGH eines Tages auch mit weiteren Fällen der „Heilungsklauseln“ des § 214 Abs. 2a zu § 13a BauGB befassen wird.

10. Überleitung (§ 245a)

Eine sehr eingehende Regelung über das Inkrafttreten betrifft die Änderungen **BauNVO; § 245 Abs. 1 und Abs. 2**²²

§ 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 4. Juli 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, also am **xx.xx.2013** (Art. 3 Abs. 1)

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, also am **xx.xx.2013**. Einzelne Regelungen des **Wertermittlungsrechts** treten erst sechs Monate nach der Verkündung in Kraft (Art. 3 Abs. 2)

III. Ausblick

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 die in den vergangenen Jahren wiederholten, kurzfristigen Änderungen des Städtebaurechts den für die Anwendung des Gesetzes vor allem zuständigen Städte und Gemeinden nicht einfach machte, das jeweils neue Recht wahr- und aufzunehmen. Nicht selten standen und stehen auch die aktuellen Gesetzestexte noch nicht zur Verfügung, wenn sie heutzutage auch in elektronischer Fassung für jedermann zugänglich sein.

Die kommunale Praxis, aber auch alle anderen Anwender des Gesetzes wären über eine längere Pause in den gesetzgeberischen Aktivitäten sicher alles andere als unglücklich. Ob das kurz vor Beginn einer neuen Legislaturperiode mehr ist als ein frommer Wunsch? Zu optimistische sollte man da nicht sein – und wenn Kommentatoren und Fortbildungsreinrichtungen weinen: Würden da nicht Krokodilstränen vergossen?

¹ Der Aufsatz ist später als gemeinsame Veröffentlichung von Herrn Prof. Dr. Stürer und mir im DVBl. vorgesehen.

² BT-PIPr 17/237, S. 29762B - 29762C

³ BR-Drs.317/13 (Beschluss)

⁴ BGBl. I S.

⁵ BT-Drs. 17/13272

⁶ EuGH (4. Kammer), Urt. v. 18.4.2013 – C-463/11 -, DVBl. 2013, xxx (mit Anm. Stürer)

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 Folgerungen Stürer/Ehebrecht-Stürer, DVBl. 2010, 1540.

⁸ Der Referentenentwurf wurde 16.5.2011 versandt mit einer Äußerungsfrist von 10 Tagen; das Bundeskabinett hat den Gesetzentwurf am 6.6.2011 beschlossen BT-Drucks. 17/6076; Stellungnahme des Bundesrates v. 17.6.2011, BRDrucks. 344/11; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung v. 29.6.2011, BTDrucks. 17/6357. Das Gesetz trat wie eingangs erwähnt einen Tag nach der Verkündung in Kraft: 30. Juli 2011.

⁹ BGBl. I S. 1509

¹⁰ Stellungnahme und Gegenäußerung sind - zusammen mit dem Regierungsentwurf - abgedruckt in BT-Drs. 17/11468

¹¹ 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

¹² BGBl. I S. 3316.

¹³ Zur Änderung der BauNVO vgl. Berkemann in diesem Heft

¹⁴ Hien, DVBl. 2005, 1341/1343

¹⁵ In der Fassung vom 28. 4.1993 (BGBl. I S. 622)

¹⁶ 9 C 8.09

¹⁷ 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 Absatz 4 BauGB enthält. Wie der Bundesrat bereits in seiner Stellungnahme vom 21. September 2012, vergleiche 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 erklärten Ziel des Gesetzes, die Innenentwicklung zu stärken und die Neuinanspruchnahme von Flächen zu vermeiden“; BR-Drs. 317/13 (Beschluss)

¹⁸ Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung v. 29.6.2011, BTDrucks. 17/6357

¹⁹ vgl. Krautzberger in: Ernst/Zinkahn/ Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 136 Rn. 95.

²⁰ Urteil des EuGH vom 18. April 2013 – Rs. C 463/11

²¹ Ausschussbericht BT-Drs. 17/13272

²² Hierzu im Einzelnen Berkemann aaO