

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Herrn MinDirig Dietmar Horn
Invalidenstraße 44
10115 Berlin

- per E-Mail: ref-sw10@bmvs.bund.de -

15.03.2012/nj

Bearbeitet von
Eva Maria Niemeyer, DST
Dr. Ralf Bleicher, DLT
Bernd Düsterdiek, DStGB

Telefon +49 221 3771-287
Telefax +49 221 3771-509

E-Mail:
evamaria.niemeyer@staedtetag.de
ralf.bleicher@landkreistag.de
bernd.duesterdiek@dstgb.de

Aktenzeichen
61.05.00 D

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

Ihr Schreiben vom 14.02.2012; Ihr Zeichen: SW 10 – 4115.2/6; SW 11 – 4121.2/1-1.5

Sehr geehrter Herr Horn,

für die Zusendung des o. a. Gesetzentwurfs und die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen.

Die wesentlichen Änderungsvorschläge der Novelle basieren auf den Ergebnissen der auch unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände durchgeführten "Berliner Gespräche zum Städtebaurecht". Der diesen zugrundeliegende Auftrag, im BauGB den Klimaschutz zu verankern und den Vorrang der Innenentwicklung zu stärken, wird von den kommunalen Spitzenverbänden unterstützt. Insoweit geht der Gesetzentwurf mit der neu aufzunehmenden ausdrücklichen Regelung, dass die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen soll, in die richtige Richtung.

Angesichts des demographischen Wandels, der energie- und klimapolitischen Herausforderungen, der bildungspolitischen Aufgaben sowie der begrenzten öffentlichen Finanzmittel kommt der nachhaltigen Stadtentwicklung eine besondere Bedeutung zu. Sparsame Flächeninanspruchnahme, räumliche Steuerung, kompakte Innenentwicklung durch Nachverdichtung und Umstrukturierung, Flächenkreislaufwirtschaft und Bauflächenmanagement müssen daher stärker als bisher als strategische Instrumente genutzt werden; Nutzungsmischung und "Stadt der kurzen Wege" sind zu fördern. In Zukunft wird es eine planerische Herausforderung sein, diese Ziele in Einklang zu bringen mit den Zielen des energie- und klimapolitischen ersten Teils der Baurechtsnovelle. Hier zeichnen sich auch bereits in der Praxis einige gegensätzli-

che Zielkonflikte ab, wie z.B. sparsamer Umgang mit Grund und Boden sowie Konzentration auf die Innenentwicklung auf der einen Seite, Vermeidung von Wärmeinseln und Überhitzung durch lockere Bebauung mit viel Grünanteil auf der anderen Seite, oder auch Baumfestsetzungen im Konflikt mit solarenergetischer Optimierung, letztere wiederum im Konflikt mit einer optimalen Planung aus städtebaulicher Sicht. Hinsichtlich der Bebauung von Brachflächen besteht oft ein massiver Konflikt mit naturschutzfachlichen Belangen. Der Umgang in der Planung mit gleichwertigen, aber vielfach gegenläufigen Belangen ist aufwändig und erfordert ein hohes Maß an Qualität. Der im Vorblatt des Entwurfs unter Bst. E.2

"Erfüllungsaufwand für die Verwaltung" enthaltenen Behauptung, dass das Gesetz insbesondere für die Gemeinden im Wesentlichen zu Vereinfachungen und Beschleunigungen und somit zu Entlastungen führt, muss vor dem Hintergrund der zunehmenden Anforderungen an die Qualität der Planung und des sich daraus ergebenden Personal- und Kostenaufwandes daher widersprochen werden.

Zu den vorgeschlagenen Änderungen im Einzelnen nehmen wir – vorbehaltlich einer weiteren Beratung in unseren Gremien – wie folgt Stellung:

Artikel 1 – Änderung des BauGB

Zu Nr. 3 a) bb): Änderung des § 1 a Abs. 2 BauGB

Die in § 1 a Abs. 2 BauGB vorgesehene Ergänzung, die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen nachvollziehbar zu begründen, ist in ihrer Zielrichtung (Schutz landwirtschaftlicher Böden, Begrenzung der Flächeninanspruchnahme) grundsätzlich zu begrüßen.

Hier stellt sich aber die Frage, wie diese Ergänzung im Zusammenhang mit den ohnehin bei der Erstellung des Umweltberichts bestehenden Begründungserfordernissen (§ 2 Abs. 4 S. 1 BauGB) zu sehen ist. Demnach muss die Neuinanspruchnahme von Flächen für eine bauliche Nutzung grundsätzlich im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung umfassend begründet werden. Die in der Neuregelung für die (besondere?) Begründung beispielhaft aufgezählten heranzuziehenden Datengrundlagen über Flächenpotentiale werden – soweit sie vorhanden sind – auch bereits jetzt schon im Zuge des Umweltberichts genutzt. Nach unserem Verständnis kann die nun vorgesehene Ergänzung keine weitergehenden Verpflichtungen im Sinne einer allumfassenden verbindlichen Brachflächenerfassung der Gemeinden begründen.

Die vorgeschlagenen Ermittlungen zu Innenentwicklungspotentialen (Brachflächen, Leerstand in Gebäuden, Baulücken und Nachverdichtungspotentiale) führen auf Seiten der Gemeinden zu einem erheblichen finanziellen und personellen Mehraufwand. Die vorgeschlagene Ermittlung von Gebäudeleerstand wird bereits rein praktisch an der Personalausstattung in den Gemeinden ebenso wie an der mangelnden Mitwirkungsbereitschaft einzelner privater Hauseigentümer scheitern. Darüber hinaus wäre eine laufende Aktualisierung – mit dem entsprechenden Mehraufwand – erforderlich. Unklar bleibt zudem, wie seitens der Gemeinden verfahren werden soll, wenn zwar Brachflächen bzw. Baulücken ermittelt werden, diese aber nicht verfügbar sind. Die vorgeschlagene Ergänzung des § 1 a Abs. 2 BauGB wird aufgrund des vorstehend Dargelegten eher für Unklarheit sorgen und ist aufgrund der ohnehin bestehenden kommunalen Begründungspflichten auch nicht erforderlich. Auf die überdies bestehende Möglichkeit der Erstellung eines Baulandkatasters (§ 200 Abs. 3 BauGB) sei abschließend hingewiesen.

Zu § 3 b): Anwendung der Agrarflächen-Schutzklausel des § 15 Abs. 3 BNatSchG

Die vorgeschlagene Ergänzung der Eingriffsregelung um die "Agrarflächen-Schutzklausel" des § 15 Abs. 3 BNatSchG ist angesichts des beabsichtigten Schutzes der landwirtschaftlichen Flächen vor Inanspruchnahme für Ausgleichszwecke zu begrüßen. Der *Deutsche Städte- und Gemeindebund* bittet ergänzend um Prüfung, inwieweit der Ausgleich von erheblichen Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes sowie der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes auch durch eine Geldzahlung erfolgen kann. Entsprechende Ersatzzahlungen sollten – in Anlehnung an § 15 Abs. 6 BNatSchG – zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege verwendet werden. Eine entsprechende Regelung würde die Flexibilität der Eingriffs- und Ausgleichsregelung deutlich erhöhen und könnte im Ergebnis zu einer weiteren Flächensicherung im Außenbereich beitragen.

Zu Nr. 6: Ergänzung des § 4 b BauGB

Die in § 4 b BauGB vorgesehene Präzisierung, dass einem Dritten auch die Durchführung einer Mediation oder eines anderen Verfahrens der außergerichtlichen Konfliktbeilegung übertragen werden kann, wird begrüßt. Angesichts der bei Mediationsverfahren anfallenden Kosten für Kommunen regen wir eine Klarstellung dahingehend an, dass gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 1 BauGB die "Vorbereitung städtebaulicher Maßnahmen" auch die Einschaltung Dritter zwecks Mediation oder Durchführung anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung umfasst. Insofern wäre klargestellt, dass derartige Maßnahmen auch Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages sein können und als vorbereitende Maßnahmen einem Vertragspartner auf dessen Kosten übertragen werden können. Sollte eine Ergänzung des § 11 Abs. 1 Nr. 1 BauGB nicht in Betracht kommen, regen wir jedenfalls einen Hinweis in der Gesetzesbegründung an.

Zu Nr. 8: § 9 Abs. 2 b BauGB (neu)

Ausdrücklich begrüßt wird, dass die dem § 2 a BauGB-Maßnahmengesetz nachgebildete Vorschrift des neuen Abs. 2 b BauGB die Steuerungsmöglichkeit von Vergnügungsstätten zukünftig nicht mehr beschränkt auf im Zusammenhang bebaute Gebiete nach § 34 Abs. 1 BauGB, sondern die Steuerung durch einfache Bebauungspläne auch für Gebiete nach § 34 Abs. 2 BauGB ermöglicht. Dadurch wird der Anwendungsspielraum erheblich erweitert und auch rechtssicherer. In einigen Städten wird bereits von einer Vergnügungsstättensteuerung im Rahmen des § 9 Abs. 2 a BauGB zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche Gebrauch gemacht. In anderen Bereichen nach § 34 BauGB könnte zukünftig dann der neue § 9 Abs. 2 b BauGB zur Anwendung kommen, soweit eine der Voraussetzungen der Nummern 1 – 3 vorliegt. Hier sollte noch in der Begründung deutlich gemacht werden, dass diese Voraussetzungen nicht kumulativ vorliegen müssen. Durch den entsprechenden Verweis in § 13 Abs. 1 Satz 1 BauGB ist auch sichergestellt, dass ein solcher Plan im vereinfachten Verfahren aufgestellt werden kann. Das beinhaltet – wie auch bei den Bebauungsplänen zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche – eine erhebliche Verfahrensbeschleunigung, die auch dringend erforderlich ist, weil oftmals aufgrund von Veränderungssperren erheblicher Zeitdruck besteht.

Zu Nr. 9 a) und b): Änderung des § 11 BauGB

Die Neuregelung, die ausweislich der allgemeinen Begründung als Reaktion auf die die kommunale Praxis einschränkende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 01.12.2010 (Az.: 9 C 8.09) erfolgt, entspricht einer Forderung der kommunalen Spitzenverbände und wird ausdrücklich begrüßt. Die Neuregelung ist von besonderer Bedeutung, um

auch weiterhin städtebauliche Projekte – insbesondere auch bei der praktischen Umsetzung von Maßnahmen der Innenentwicklung speziell bei der Konversion von (größeren) Industrie- oder Militärbrachen innerhalb des Siedlungsbereichs – erfolgreich umsetzen zu können.

In der Gesetzesbegründung sollte aber ergänzend klargestellt werden, dass städtebauliche Verträge (die auch Erschließungsmaßnahmen beinhalten können) auch mit ganz oder teilweise von der Gemeinde beherrschten Unternehmen abgeschlossen werden können. Mit dieser deutlichen Formulierung in der Begründung kann einer künftigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum städtebaulichen Vertrag mit gleichem Inhalt wie dem des o. g. Urteils vom 01.12.2012 vorgebeugt werden.

Der in der Einzelbegründung zu § 11 BauGB unter Bst. b) enthaltene letzte Satz "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" sollte gestrichen werden, da dessen Sinn sich nicht ohne Weiteres erschließt und diverse Auslegungsvarianten denkbar sind. Die nachfolgenden "Kostenerstattungsverträge" dürften regelmäßig zivilrechtliche Grundstückskaufverträge sein, über deren Kaufpreis auch der Erschließungsaufwand refinanziert wird. Hier stellt sich die Frage, welche "öffentlich-rechtlichen Bindungen" in diesem Vertragsverhältnis nicht unterlaufen werden sollen. Öffentlich-rechtliche Bindungen sind dem Kaufrecht eher fremd. Es gäbe somit bei diesem Vertragstypus keine öffentlich-rechtlichen Bindungen, die unterlaufen werden könnten. Die im Zusammenhang mit § 11 BauGB notwendigen wesentlichen Aussagen zu den einzuhaltenden Grundsätzen beim Abschluss städtebaulicher Verträge sind unter Bst. b bereits in den Sätzen zuvor enthalten, so dass der letzte Satz auch bereits aus diesem Grund entbehrlich ist.

Aus kommunaler Sicht wünschenswert wäre darüber hinaus eine Ergänzung des § 242 oder des § 245 a (Neufassung) BauGB, wonach auf städtebauliche Verträge/Erschließungsverträge, die vor dem Inkrafttreten der mit dieser Novelle beabsichtigen Klarstellung des Verhältnisses von § 124 BauGB zu § 11 BauGB Erschließungsregelungen enthielten und mit ganz oder teilweise von der Gemeinde beherrschten Unternehmen abgeschlossen wurden, der neue § 11 BauGB anzuwenden ist. In § 242 Abs. 8 hat der Gesetzgeber bereits mit dem Investitions- und Wohnbaulanderleichterungsgesetz (BGBl I, 1993, 466) in Reaktion auf die restriktive Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Erschließungsverträgen eine Überleitungsregelung getroffen. Für die Praxis wäre es außerordentlich hilfreich, auch im vorliegenden Fall eine Rückwirkung vorzusehen.

Zu Nr. 10: Ergänzung des § 13 Abs. 1 Satz 1 BauGB

In § 13 Abs. 1 Satz 1 BauGB soll im Satzteil vor Nr. 1 die Angabe "§ 9 Abs. 2 a" durch die Wörter "§ 9 Abs. 2 a und 2 b" ersetzt werden. Zur Vermeidung von Missverständnissen dahingehend, dass der Eindruck entstehen könnte, das vereinfachte Verfahren könne nur zur Anwendung kommen, wenn sowohl Festsetzungen nach § 9 Abs. 2 a als auch nach § 9 Abs. 2 b enthalten sind, schlagen wir folgende Formulierung vor: "§ 9 Abs. 2 a oder 2 b".

Zu Nr. 14 a) und b): Änderung des § 35 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 4 BauGB

Die Beschränkung der Privilegierung für die Errichtung von Tierhaltungsanlagen im Außenbereich nur auf solche Anlagen, die nicht UVP-pflichtig sind, wird begrüßt. Allerdings ist die Frage des Bestehens einer UVP-Pflicht unterhalb der im UVPG als zwingend festgelegten Größenordnung stets von einer zuvor durchzuführenden Prüfung abhängig. Somit wird über die Voraussetzungen einer Privilegierung nicht durch eine normative Vorgabe des Gesetzge-

bers sondern im Wege eines behördlichen "Screening-Verfahrens" entschieden. Dieses ist aus kommunaler Sicht nicht akzeptabel, da eine Fachbehörde über die Privilegierung im Außenbereich und nicht mehr die betroffene Gemeinde als Trägerin der kommunalen Planungshoheit entscheiden würde.

Nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände ist – auch verfassungsrechtlich – für die Privilegierung von Tierhaltungsbetrieben ein klarer Bezug zum Außenbereich erforderlich. Mithin sollte eine Neuregelung gewerbliche Tierhaltungsbetriebe von der Privilegierung ausnehmen, welche einer Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVPG unterliegen. Darüber hinaus müssen aber auch die nicht UVP-pflichtigen gewerblichen Anlagen von der Privilegierung ausgeschlossen werden, soweit sie nicht einen räumlich-funktionalen Zusammenhang zu einer bereits vorhandenen landwirtschaftlichen Betriebsstätte aufweisen. Sofern europarechtliche Bedenken gegen die Anknüpfung an eine vorhandene Betriebsstätte bestehen, könnte alternativ ein Bezug zu vorhandenen Ackerflächen (Futtergrundlage – z. B. 30 % des erforderlichen Tierfutters werden auf betriebseigenen Ackerflächen erzeugt) verlangt werden. Unserer Auffassung nach sollte eine derartige Lösung im Rahmen einer eigenen Ziffer im Privilegierungskatalog des § 35 Abs. 1 BauGB aufgeführt werden.

Sofern gleichwohl an Schwellenwerten festgehalten werden soll, erscheint im Übrigen (gegenüber dem UVPG) eine Anknüpfung an die 4. BImSchV vorzugswürdig (Schwellenwerte in Spalte 1, bei deren Erreichen ein immissionschutzrechtliches Genehmigungsverfahren gemäß § 10 BImSchG durchgeführt werden muss). Anders als im Falle des UVPG ist die Gefahr von Streitigkeiten mangels eines Vorprüfverfahrens mit offenem Ausgang hier nicht gegeben.

Die vorgesehene Erleichterung für sonstige Vorhaben im Außenbereich (§ 35 Abs. 4 Satz 2 BauGB-neu) wird abgelehnt. Abgesehen davon, dass die Regelung bereits in sich unstimmt formuliert ist, widerspricht sie dem Ziel der Novelle, die bauliche Entwicklung im Außenbereich einzuschränken. Es steht zu befürchten, dass die Zersiedelung der Landschaft zunehmen wird, da mit der Neuregelung verstärkt auch bisher nicht nutzbare Restgebäude von Höfen zur Errichtung von Wohnungen genutzt werden können. Dies widerspricht einer geordneten Siedlungsentwicklung in hohem Maße.

Zu Nr. 16: § 124 BauGB (Neufassung)

Die vorgeschlagene Neufassung des § 124 BauGB übernimmt den Regelungsinhalt des bisherigen § 124 Abs. 3 Satz 2 BauGB (Erschließungspflicht). Anstelle von "... einen Bebauungsplan im Sinne des § 30 Abs. 1 *erlassen* ...", enthält die Neuregelung nun die Formulierung "... einen Bebauungsplan im Sinne des § 30 Abs. 1 *aufgestellt* ...".

Das Aufstellen eines Bebauungsplans ist im Regelfall ein über einen längeren Zeitraum angelegter Prozess, welcher formell mit dem Aufstellungsbeschluss beginnt und mit dem Satzungsbeschluss sowie der Rechtskraft der Satzung mit öffentlicher Bekanntmachung endet. Im Regelfall wird derzeit der Erschließungsvertrag parallel zum Aufstellungsverfahren verhandelt und muss bei Abschluss des Verfahrens – also mit Erlass der Satzung – wirksam geschlossen sein. Für keinen der im Verfahren Beteiligten –Erschließungsträger und Gemeinde als Trägerin der Erschließungslast – kann zu einem frühen Zeitpunkt im Aufstellungsverfahren, beispielsweise nach dem Aufstellungsbeschluss oder nach der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung, eine hinreichend konkretisierte und inhaltlich bestimmbare Erschließung definiert werden.

Die Ersetzung des Begriffs "erlassen" durch "aufgestellt" könnte den Eindruck vermitteln, dass die konkrete Erschließungspflicht der Gemeinde schon frühzeitig (nämlich ab der Aufstellung eines Bebauungsplanes) entstehen soll, wenn ein zumutbares Erschließungsangebot eines Dritten abgelehnt wird. Zur Vermeidung von Missverständnissen regen wir daher an, es bei der bisherigen Begrifflichkeit zu belassen oder zumindest in der Begründung klarzustellen, dass mit dem Wechsel der Begrifflichkeit keine inhaltliche Änderung hinsichtlich des Zeitpunkts der Konkretisierung der Erschließungspflicht der Gemeinde bezweckt ist.

Zu Nr. 18: Änderung des § 136 BauGB

Mit den vorgeschlagenen Klarstellungen in § 136 BauGB wird deutlich, dass Klimaschutz und Klimaanpassung auch Gegenstand der städtebaulichen Sanierung sein können. Die vorgesehene gesetzliche Klarstellung, auch in bebauten Gebieten mit einem förmlichen Rechtsinstrument koordinierende Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung treffen und quartiersbezogene Maßnahmen entwickeln zu können, ist ein wesentlicher Baustein für eine erfolgreiche klimagerechte Stadtentwicklung. Wir begrüßen daher sehr, dass die zunächst schon im Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der klimagerechten Entwicklung in den Städten und Gemeinden vorgesehene und dann kurzfristig entfallene Regelung hier wieder aufgegriffen wird.

Zu Nr. 20: Änderung des § 179 Abs. 1 Satz 1 BauGB

Die Bewältigung der "Schrottimmobiliensproblematik" u. a. durch die Lockerung der Planakzessorietät beim städtebaulichen Rückbaugesamt zu erleichtern, ist zu begrüßen, zumal damit ein dringendes Anliegen der kommunalen Spitzenverbände aufgegriffen wird. Diese Neuregelung kann jedoch nur dann wirklich effektiv im Sinne der Förderung der Innenentwicklung genutzt werden, wenn auch eine Kostenbeteiligung des Eigentümers an den Rückbaumaßnahmen vorgesehen wird. Die Städte und Gemeinden werden nicht in der Lage sein, von den Eigentümern bis zum Zustand der Verwahrlosung vernachlässigte Immobilien auf eigene Kosten – bzw. auf Kosten der Allgemeinheit – zu beseitigen und die frei werdenden Flächen in einen städtebaulich verträglichen Zustand zu versetzen. Der vom Senator für Umwelt, Bau und Verkehr der Freien Hansestadt Bremen mit Schreiben vom 24.02.2012 an Bundesminister Dr. Ramsauer und die Mitglieder der Bauministerkonferenz übersandte Gesetzgebungsvorschlag, der die bisherige Duldungspflicht in § 179 BauGB zu einem Handlungsgebot an den Eigentümer fortentwickelt und den Eigentümer dabei in angemessenem Umfang an den durch die Beseitigung baulicher Anlagen entstehenden Kosten beteiligt, wird daher von den kommunalen Spitzenverbänden begrüßt und unterstützt.

Zu Nr. 21: Ergänzung des § 192 Abs. 3 Satz 2 BauGB

Der Vorschlag impliziert, dass zur Ermittlung aller für die Wertermittlung erforderlicher Daten wie Indexreihen, Umrechnungskoeffizienten, Ertragsfaktoren, Gebädefaktoren, Sachwertfaktoren, sonstige Marktanpassungsfaktoren, Liegenschaftszinssätze usw. jeweils ein Beschluss des Gutachterausschusses als Kollegialorgan unter Beteiligung des Bediensteten der zuständigen Finanzbehörde als Gutachter erforderlich ist.

Die Ableitung der sonstigen für die Wertermittlung erforderlichen Daten aus den Daten der Kaufpreissammlung ist heute ein vorwiegend mathematisch-statistisch-technisch geprägter Vorgang. Basis dafür ist ein Modell, das in der Regel einmal innerhalb des Kollegialgremiums Gutachterausschuss abgestimmt, beispielhaft getestet und beschlossen wird und anschließend immer wieder zum Einsatz kommt. Insofern bringen die ehrenamtlichen Mitglieder der Gutachterausschüsse bei der Modellbildung ihren Sachverstand, ihre Erfahrungen

und ihre Marktkenntnisse nicht unmittelbar ein, so wie dies bei der Bodenrichtwertermittlung oder Gutachtererstellung der Fall ist. Entsprechend ist in den Ländern Bayern, Hamburg, Hessen und Schleswig-Holstein kein Beschluss des Kollegialorgans erforderlich. In den Ländern mit einer Zentralen Geschäftsstelle (Hessen, Saarland, künftig auch Thüringen) würde das mit der Neuregelung eingeführte Erfordernis eines Kollegialbeschlusses die landesweite Ermittlung von für die Wertermittlung erforderlichen Daten sogar unmöglich machen, da dort kein Oberer Gutachterausschuss eingerichtet wurde.

Daher ist nicht erkennbar, welche Vorteile aus der beabsichtigten Neuregelung erwachsen sollen. Es wird daher angeregt, es bei der geltenden Regelung zu belassen, die es durchaus zulässt, dass die Länder in ihren Durchführungsverordnungen vorschreiben, Bedienstete der zuständigen Finanzbehörde an der Ermittlung der für die Wertermittlung erforderlichen Daten mitwirken zu lassen. Davon hat eine Reihe von Ländern auch Gebrauch gemacht. Die beabsichtigte Neuregelung würde überdies den finanziellen Aufwand der die Mitglieder der Gutachterausschüsse entschädigenden Stellen erhöhen (Sitzungsentschädigungen).

Zu Nr. 22 a) und b): Neufassung des § 195 Abs. 1 BauGB

Den Gutachterausschüssen wurden durch die Änderungen des BauGB in 2009/2010 zahlreiche neue Aufgaben übertragen, wie z.B. die Ermittlung zonaler Bodenrichtwerte und die Ableitung umfangreicher erforderlicher Daten. Schon früh haben die kommunalen Spitzenverbände darauf hingewiesen, dass die Gutachterausschüsse vom Bundesgesetzgeber in die Lage versetzt werden müssen, diese umfangreichen Aufgaben auch erfüllen zu können. Insbesondere ist zur Wahrnehmung dieser Aufgaben die vollständige Kenntnis aller der Übersendungspflicht nach § 195 BauGB unterliegenden Urkunden erforderlich. Die Finanzbehörden erhalten im Zuge der Grundsteuerveranlagung sämtliche Urkunden. Daher bietet es sich an, an diese Urkunden anzuknüpfen und die beurkundenden Stellen zur Vorlage ebendieser Urkunden nebst allen Anlagen und Bezugsurkunden zu verpflichten. Im Ausland beurkundete Verträge unterliegen formal nicht der Übersendungspflicht der beurkundenden Stelle und stehen daher nach heutiger Rechtslage für die Erfassung und Auswertung nicht zur Verfügung.

§ 195 Abs. 1 BauGB sollte daher wie folgt gefasst werden:

"Zur Führung der Kaufpreissammlung übersenden die Gerichte, Behörden und Notare dem Gutachterausschuss eine Abschrift der der zuständigen Finanzbehörde nach § 18 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GrEStG vorzulegenden Unterlagen. Abschriften der Kaufverträge sind mit den zugehörigen Anlagen bzw. Bezugsurkunden vorzulegen. Soweit eine in Satz 1 genannte Urkunde außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes errichtet wurde, übersendet die Finanzbehörde dem Gutachterausschuss die gesamte Urkunde nebst Anlagen."

Der vorgesehenen Änderung in § 195 Abs. 2 BauGB wird zugestimmt.

Zu Nr. 23: Neufassung des § 197 BauGB

Zur Auswertung der Kaufverträge werden neben den im Kaufvertrag enthaltenen Daten weitere Informationen benötigt, die in der Regel nur dem (neuen) Eigentümer bekannt sind und von diesem durch die Gutachterausschüsse mittels Fragebogen erhoben werden. Während für Standardimmobilien (z.B. Einfamilienhäuser, Wohnungseigentum) oftmals selbst bei nicht vollzähligem Rücklauf der Fragebögen eine für die Gesamtauswertung ausreichende Datenlage besteht, wird die Antwort auf Fragebögen über Renditeimmobilien häufig mit dem Hinweis auf eine nicht bestehende Verpflichtung zur Auskunftserteilung oder eine unklare

Rechtslage verweigert. In der Konsequenz werden gerade bei diesen Immobilien aktuelle Marktentwicklungen nicht oder zu spät erfasst bzw. es können keine für die Wertermittlung erforderlichen Daten abgeleitet werden.

Zur Erfüllung der gestiegenen Anforderungen an die Ermittlung von Bodenrichtwerten und anderer für die Wertermittlung erforderlicher Daten reichen die bisher auf wenige Wertermittlungsanlässe beschränkten Auskunftsrechte des Gutachterausschusses nicht mehr aus. Das Auskunftsbedürfnis entsteht bereits bei der Auswertung von Kaufverträgen für die Kaufpreissammlung, aus der die Bodenrichtwerte und die anderen Daten abzuleiten sind. Eine Eingrenzung der Zweckbestimmung ist dabei nicht möglich. Die Auskünfte dienen ganz allgemein der ordnungsgemäßen Führung der Kaufpreissammlung und den übrigen gesetzlichen Aufgaben des Gutachterausschusses. Auskunftsrecht und Auskunftspflicht sollten bestehen, soweit dies zur Erfüllung der Aufgaben des Gutachterausschusses erforderlich ist.

Häufig bereitet die Ermittlung der aktuellen Anschrift der Auskunftspflichtigen Probleme, da die Daten des Grundbuchs und des Liegenschaftskatasters diesbezüglich veraltet sein können. Aktuelle Informationen liegen bei der Stelle vor, die die Grundsteuerbescheide erlässt (Gemeinde, ggf. Finanzbehörde). Daher sollten auch Auskunftspflichten dieser Stellen vorgesehen werden.

§ 197 BauGB sollte daher wie folgt neu gefasst werden:

- "(1) Eigentümer, Inhaber von Rechten, Sachverständige und sonstige Personen, die geeignete Angaben über das betroffene Grundstück oder über ein Grundstück, das bei einer Wertermittlung zum Vergleich herangezogen werden soll, machen können, sind verpflichtet, dem Gutachterausschuss die zur Führung und Auswertung der Kaufpreissammlung und zur Erstattung von Gutachten erforderlichen Auskünfte zu erteilen bzw. die entsprechenden Unterlagen auf Verlangen vorzulegen, soweit dies für die Wahrnehmung der Aufgaben nach § 193 erforderlich ist. Eigentümer und Besitzer des Grundstücks haben zu dulden, dass Grundstücke zur Auswertung von Kaufpreisen und zur Vorbereitung von Gutachten betreten werden. Wohnungen dürfen nur mit Zustimmung der Wohnungsinhaber betreten werden.
- (2) Alle Gerichte und Behörden haben dem Gutachterausschuss Rechts- und Amtshilfe zu leisten. Die Finanzbehörden erteilen dem Gutachterausschuss auf Ersuchen Auskünfte über Grundstücke, soweit ihnen die Verhältnisse der Grundstücke bekannt sind und die Anschriften der Eigentümer und Erbbauberechtigten oder deren Empfangsbevollmächtigten, soweit dies zur Wahrnehmung der Aufgaben nach § 193 erforderlich ist."

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen hinsichtlich der Unvollständigkeit der Übersendung der Urkunden nebst Anlagen durch die beurkundenden Stellen wird ein Abgleich zwischen den den Finanzbehörden einerseits und den Gutachterausschüssen andererseits übersandten Urkunden für dringend erforderlich gehalten. Allerdings soll nun die im Entwurf vorgesehene begrüßenswerte Erweiterung der Auskunftspflicht der Finanzbehörden dahingehend eingeschränkt werden, dass sie an den zu betreibenden Aufwand gekoppelt wird. Ein von den auskunftspflichtigen Stellen geltend gemachter "unverhältnismäßiger Aufwand" wird i. d. R. von den Gutachterausschüssen nicht zu widerlegen sein: Die Auskunftspflicht droht somit ins Leere zu laufen. Die von uns vorgeschlagene Neufassung des § 197 Abs. 2 BauGB enthält daher keine diesbezügliche Einschränkung.

Zu Nr. 24: Ergänzung des § 199 Abs. 2 Nr. 4 BauGB

Die vorgesehene Änderung wird begrüßt.

Zu Nr. 25: Neufassung des § 245 a BauGB

Das Anliegen, für § 3 Abs. 2 Nr. 2 und § 14 Abs. 3 BauNVO eine Rückwirkung vorzusehen, wird im Grundsatz begrüßt, jedoch sollte die gemeindliche Steuerungsmöglichkeit hinsichtlich des Eintritts bzw. Nichteintritts einer Rückwirkung erleichtert werden.

Das Problem der Schichtenbebauungspläne und der möglichen Rückwirkung einer neuen BauNVO ist bei der letzten Novellierung der BauNVO Ende der 1980er Jahre intensiv erörtert worden. Dazu hat das damalige Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau Prof. Jost Pietzcker mit der Erstellung eines Gutachtens beauftragt "Zulässigkeit der Änderung bestehender Bebauungspläne durch Änderungen der Baunutzungsverordnung" (Schriftenreihe "Forschung", Heft Nr. 473).

Das Gutachter ist dabei zum Ergebnis gekommen, dass eine entsprechende Änderung des BauGB in bestimmten Grenzen mit dem Umfang der Verordnungsermächtigung, dem verfassungsrechtlichen Abwägungsgebot, den verfassungsrechtlichen Positionen der Eigentümer und Nachbarn und mit der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie vereinbar wäre. Er hat dazu zwei Wege vorgeschlagen (die in verschiedenen Varianten gestaltbar wären), wonach die Geltung der (rückwirkenden) Änderung des Bebauungsplans an einen negativen oder an einen positiven Beschluss der Gemeinde anknüpfen kann. Im Modell des Negativbeschlusses könne die Gemeinde binnen einer bestimmten Frist beschließen, dass die Änderung sich nicht auf ihre bestehenden Bebauungspläne (einzeln oder in ihrer Gesamtheit) erstreckt; fasst sie keinen Beschluss, tritt die Änderung mit Fristablauf ein (Pietzcker, NVwZ 1989, S. 601/607). Die Gemeinde hat hier also ein befristetes absolutes Vetorecht. Fasst sie einen negativen Beschluss, tritt die Änderung nicht ein; bleibt sie untätig, erfolgt nach Fristablauf die Änderung aufgrund des Normenbefehls des Ordnungsgebers; sie gilt also wie im Ausgangsfall mit Verordnungsqualität. Pietzcker hielt hierfür eine Gesetzesänderung für notwendig. Das BauGB sehe bislang keine Änderung von Bebauungsplänen nach dem Modell des Negativbeschlusses vor. Pietzcker hält das Problem des Eingriffs in Art. 28 Abs. 2 GG mit dem Negativschluss zwar nicht für entfallen, aber entschärft. Der Gesetzgeber will jetzt mit dem neuen § 245 a Abs. 1 BauGB eine Regelung treffen, die in diese Richtung geht, jedoch die Gemeinden verfahrensmäßig erheblich belastet. Wir sprechen uns daher dafür aus, den Gemeinden ein einfaches Vetorecht einzuräumen und ihnen nicht ein erneutes Bebauungsplanverfahren aufzubürden.

Von einer Anwendung der neuen Vollgeschoss-Regelung (auch auf bereits in Kraft befindliche Bebauungspläne, § 245 a Abs. 2 BauGB-neu) sollte auf jeden Fall abgesehen werden, zum Einen wegen der damit verbundenen inhaltlichen Bedenken (hierzu im Einzelnen unten), aber auch unter Berücksichtigung der im Pietzcker-Gutachten (S. 11 f.) enthaltenen Ausführungen zur Vereinbarkeit mit der Verordnungsermächtigung.

Artikel 2 – Änderung der BauNVO

Zu Nr. 3 a): Änderung des § 3 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO

Die Änderung wird begrüßt.

Die Beschränkung der Anzahl an Betreuungsplätzen auf den nicht wesentlich über dem typischerweise zu erwartenden Bedarf im jeweiligen WR lässt allerdings weitere Nachbarstreitigkeiten in Bezug auf die Größenordnung befürchten. Kindertageseinrichtungen müssen eine gewisse Mindestzahl an Betreuungsplätzen aufweisen, um wirtschaftlich sinnvoll, nachhaltig und ressourcenschonend betrieben werden zu können. Nach Auskunft des Jugendamtes der Stadt Essen sind mehrgruppige Einrichtungen insbesondere aus Gründen der Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes, der Anforderungen an die Größe des Außengeländes sowie unter Berücksichtigung der Sach- und Betriebskosten eingruppigen Einrichtungen vorzuziehen. Demnach muss eine Kindertageseinrichtung mindestens 30 Betreuungsplätze haben, um unter Berücksichtigung der genannten Faktoren sinnvoll betrieben werden zu können. Wir regen daher an, zu prüfen, ob es nicht ausreicht, die Zulässigkeit der Anlagen zur Kinderbetreuung im WR (lediglich) den allgemeinen Grundsätzen der Gebietsverträglichkeit zu unterwerfen.

Zu Nr. 5 a): Neufassung des § 17 Abs. 2 BauNVO

Einem dringenden Wunsch der Praxis entsprechen die erleichterten Abwägungsspielräume im Rahmen des § 17 Absatz 2 BauNVO. Der Wegfall des Erfordernisses besonderer städtebaulicher Gründe als Rechtfertigung für die Abweichung von den Obergrenzen des § 17 Abs. 1 BauNVO wird ausdrücklich begrüßt. Der Spielraum der Gemeinden, von den Obergrenzen aus (einfachen) städtebaulichen Gründen abzuweichen wird hierdurch erheblich erweitert. Angesichts der stringenten Rechtsprechung zur heutigen Rechtslage war es kaum möglich, die Überschreitung der Obergrenzen in einem Gebiet, das nicht schon am 1. August 1962 überwiegend bebaut war, rechtssicher zu begründen.

Nach der Intention des Gesetzgebers soll es im Übrigen dabei bleiben, "dass die durch eine Überschreitung der Obergrenzen im jeweiligen Planungsfall zu erwartenden Auswirkungen auf gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und gegebenenfalls nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt durch vorliegende Umstände oder zu treffende Maßnahmen ausgeglichen werden" (vgl. S. 41 der Begründung). Der Wortlaut des Novellierungsvorschlags könnte aber zu der Auffassung führen, dass teilweise die Abwägungsanforderungen in diesem Zusammenhang erhöht, teilweise auch erleichtert wurden.

Im geltenden Verordnungstext heißt es:

" (2) Die Obergrenzen des Absatzes 1 können überschritten werden, wenn

1. ...

2. die Überschreitungen durch Umstände ausgeglichen sind oder durch Maßnahmen ausgeglichen werden, durch die sichergestellt ist, dass die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht beeinträchtigt, *nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt vermieden und die Bedürfnisse des Verkehrs befriedigt werden*, und

3. ..."

Der Vorschlag des Referentenentwurfs lautet:

"... wenn die Überschreitung durch Umstände ausgeglichen ist oder durch Maßnahmen ausgeglichen wird, durch die sichergestellt ist, dass die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht beeinträchtigt werden und *keine nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt entstehen*".

Die Formulierung "wenn ... nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt vermieden ... werden" beinhaltet nach unserer Auffassung einen geringeren Grad des Berührtseins als die Formulierung "... wenn ... keine nachteiligen Auswirkung auf die Umwelt entstehen". Um späteren Auslegungsmisverständnissen bzw. -schwierigkeiten vorzubeugen, schlagen wir daher vor, den ursprünglichen Gesetzestext, der bereits ausgiebig in der Literatur kommentiert wurde, beizubehalten.

Der Wegfall der Voraussetzung "wenn ... die Bedürfnisse des Verkehrs befriedigt werden" beinhaltet eine Verfahrenserleichterung, die wir begrüßen. Die "Bedürfnisse des Verkehrs" fallen bereits als zu berücksichtigende Belange unter § 1 Absatz 6 Nr. 9 BauGB. In der Formulierung "Bedürfnisse des Verkehrs *befriedigt* werden" wurde jedoch ein gradueller Unterschied im Vergleich zu "berücksichtigen" gesehen. In Fickert/Fieseler, Kommentar zur Baunutzungsverordnung, 11. Auflage 2008 wird hierzu unter § 17, Rdnr. 41 ausgeführt: "Befriedigen" geht begrifflich weiter als "berücksichtigen", d.h. es dürfen hinsichtlich der Bedürfnisse des Verkehrs kaum noch Wünsche offenbleiben."

Leider finden sich in der Begründung zum Referentenentwurf zu diesen beiden Punkten keine konkreten Erläuterungen. Hier wäre eine Klarstellung mit entsprechenden Ausführungen wichtig.

Zu Nr. 6: Neufassung des § 20 Abs. 1 BauNVO

Die Einführung einer bundeseinheitlichen Vollgeschossregelung wird im Grundsatz begrüßt.

Dennoch kann nicht außer acht gelassen werden, dass die geplante Änderung nach Auffassung einer Vielzahl von Städten aufgrund der in einigen Landesbauordnungen (noch) vorhandenen – und von der vorgeschlagenen bundeseinheitlichen Definition abweichenden – Regelungen der Planungspraxis und auch den Bauaufsichtsbehörden erhebliche Probleme bereiten wird. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund einer beabsichtigten Rückwirkung (vgl. § 245 a Abs. 2 BauGB-neu).

Eine Anwendung des neuen Vollgeschossbegriffs auch auf bereits bestehende Bebauungspläne würde beispielsweise in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen dazu führen, dass aus Staffelgeschossen bzw. Dachgeschossen, die nach den derzeitigen Landesbauordnungen nicht als Vollgeschoss definiert sind, als Vollgeschoss zu qualifizieren wären. Bestehende Gebäude hätten dann u. U. ein Vollgeschoss "zuviel", mit möglichen Auswirkungen auf die GFZ. Bei noch nicht vollständig ausgenutzten Bebauungsplänen würde sich für die Bauaufsichtsbehörden bei Bauanträgen stets die Frage nach einer Ausnahme/Befreiung mit Blick auf die bereits bestehende Nachbarbebauung stellen. Darüber hinaus entspricht diese Auswirkung auch nicht der gewünschten Nachverdichtung. Ein Verzicht der geplanten bundesrechtlichen Definition auf die Bezugnahme der Grundfläche des darunterliegenden Geschosses kann zudem in der Praxis zu einer unterschiedlichen Beurteilung der Vollgeschosseigenschaft von Geschossen mit Flachdach und Geschossen mit Satteldach bei ansonsten nahezu gleicher Gebäudehöhe führen.

Wir schlagen daher vor, auf die bundeseinheitliche Regelung des Vollgeschossbegriffs in dieser Novelle zu verzichten und statt dessen über eine Neuregelung im Rahmen einer auch bereits in den Berliner Gesprächen einvernehmlich für notwendig gehaltenen, längerfristig angelegten und wissenschaftlich begleiteten Diskussion für einen grundlegenden Weiterentwicklung der BauNVO zu beraten. Auch wenn man bei der derzeitigen Novelle auf eine Rückwirkungsregelung des bundeseinheitlichen Vollgeschossbegriffs verzichten würde, ist

dennoch festzuhalten, dass eine Übernahme der Regelung aus der MBO 1997 auch für zukünftige Bebauungspläne vielfach nicht zu sachgerechten Ergebnissen führt (vgl. hierzu Boeddinghaus, BauR 2011, 1263 – 1273). Es sollte daher einer weiteren Diskussion vorbehalten bleiben, eine sachgerechte Definition des Vollgeschossbegriffs zu finden.

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Anregungen im weiteren Verfahren.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Folkert Kiepe
Beigeordneter
des Deutschen Städtetages



Dr. Ralf Bleicher
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages



Norbert Portz
Beigeordneter
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes