

Entwurf der Städtebaurechtsnovelle 2017

Von Ministerialdirektor a. D. Prof. Dr. Michael Krautzberger, Bonn/Berlin, und Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Münster/Osnabrück

Der Entwurf der Städtebaurechtsnovelle 2017 ist vor allem durch die Umsetzung der UVP-Änd-RL 2014 veranlasst. Außerdem soll die Reform durch die Möglichkeiten einer städtebaulichen Nachverdichtung die Innenentwicklung stärken und das Zusammenleben in der Stadt zugleich am Nachhaltigkeitsgrundsatz ausrichten. Der Beitrag berichtet über die Reformvorstellungen, die zugleich mit der Urbanen Stadt ein neues Baugebiet in die BauNVO einfügen.

Das gesetzgebungspolitische Motto der laufenden Legislaturperiode für das Städtebaurecht könnte man überschreiben: Kein Jahr ohne eine Novelle. Vom Hamburger Flüchtling (2014) über den bayerischen Wind (2015), die gesamtdeutsche Flüchtlingsfrage (2015) bis hin zur Umwelt- und Städtebaupolitik 2017.¹ Den „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt“ hat die Bundesregierung nach längeren Vorarbeiten – der Referentenentwurf datiert vom Juni 2016 - am 30.11.2016 auf Vorschlag des für den Städtebau innerhalb der Bundesregierung zuständigen Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) beschlossen.

I. Anlass und allgemeine Ziele des Gesetzentwurfs

Die Novelle wird vor allem durch zwei Anliegen geprägt. Die UVP-Änd-RL 2014 ist bis zum 16.5.2017 in das Städtebaurecht umzusetzen. Außerdem soll das Zusammenleben in der Stadt zugleich mit dem Ziel der Nachverdichtung gestärkt werden.

¹ Zu den vorhergehenden Städtebaurechtsnovellen Krautzberger/Stüer, Städtebaurecht 2004, BauR 2003, 1301; dies., Städtebaurecht 2004 – was hat sich geändert?, DVBl 2004, 781; dies., Städtebaurecht 2004 – vom schlichten Wegwägen zum Grundsatz der nachhaltigen Trauerarbeit, DVBl 2014, 914; dies., BauGB: Stärkung der Innenentwicklung, DVBl 2007, 160; Battis/Krautzberger/Mitschang/Reidt, NVwZ 2011, 897; dies., Klimagerechte Stadtentwicklung in den Gemeinden, BauR 2011, 1416; dies., Rückbau- und Entsigelungsgebot, BauR 2012, 874; dies., BauGB-Novelle 2013, DVBl 2013, 805; dies., Schrottimmobilien, ZfBR 2013, 529; dies., Viel Wind für weniger Windenergie?, BauGB 2014, 1403; dies., Demografische Entwicklung, DVBl 2014, 1085; dies., BauGB-Novelle 2014 II, DVBl 2015, 73; dies., Flüchtlingsunterbringung, DVBl 2015, 1545; dies., Anm. zu BayVerfGH, Urt. v. 9.5.2016 – Vf. 14-VII-14 – DVBl 2016, 1259.

1. Umsetzung der UVP-Änd-RL 2014

Unmittelbarer Anlass für das Gesetz war die Umsetzung der UVP-Änd-RL 2014². Die Änderungen betreffen u. a. die zu prüfenden Umweltfaktoren, die Vorprüfung des Einzelfalls, die Öffentlichkeitsbeteiligung und die Erstellung des UVP-Berichts. Anpassungsbedarf im deutschen Recht besteht damit sowohl im allgemeinen Umweltrecht, hier insbesondere im UVPG, als auch im Baugesetzbuch (BauGB).³

Die Anpassung des BauGB an diese Richtlinie soll darüber hinaus zum Anlass genommen werden, weitere städtebauliche Anliegen aufzugreifen und einer gesetzlichen Regelung zuzuführen: Neben der Umsetzung des EU Rechts ist nach der Vorstellung der Ressortministerin „Herzstück der Reform“ eine neue Gebietskategorie "Urbanes Gebiet", die neue Spielräume für den Wohnungsbau erschließen soll. Neu geregelt werden außerdem die Bedingungen für Sportplätze, Ferienwohnungen und Zweitwohnungen.

2. Materien und allgemeine Ziele der Novelle

Die Umsetzung der UVP-Änd-RL 2014 sowie die Seveso-III-RL ziehen bereits eine Reihe von Änderungen nach sich. Die weiteren Änderungsvorschläge sind durch die weiteren Ziele der Novelle veranlasst.

a) Umsetzung der UVP-Änd-RL

Die Änderungen der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung betreffen u. a. die zu prüfenden Umweltfaktoren, die Vorprüfung des Einzelfalls, die Öffentlichkeitsbeteiligung und die Erstellung des UVP-Berichts. Anpassungsbedarf im deutschen Recht besteht damit sowohl im allgemeinen Umweltrecht, hier insbesondere im UVPG, als auch im BauGB.

Die Anpassung des BauGB an die Richtlinie 2014/52/EU soll darüber hinaus zum Anlass genommen werden, weitere städtebauliche Anliegen aufzugreifen und einer gesetzlichen Regelung zuzuführen: Um das neue Zusammenleben in der Stadt zu stärken, sollen aktuelle Entwicklungen und Problemlagen aufgegriffen und konkrete Lösungsvorschläge unterbreitet werden. Angestrebt werden Städte und Gemeinden, die für soziale Gerechtigkeit und Teilhabe stehen, für ein lebendiges, tolerantes und kreatives Miteinander, für eine saubere Umwelt und ein intaktes Klima sowie für die Verantwortung für kommende Generationen im Sinne der Nachhaltigkeit. Zugleich sollen auch die im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit gebündelten umwelt- und stadtentwicklungspolitischen Kompetenzen zu einer Politik des nachhaltigen Zusammenlebens in den Städten zusammengeführt werden.

² Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.4.2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 124 vom 25.4.2014, S. 1 ff.)

³ Gesetzentwurf StBauR 2017, S. 25.

b) Urbane Gebiete

Im Städtebaurecht soll hierzu in der Baunutzungsverordnung die neue Baugebietskategorie „Urbane Gebiete (MU)“ eingeführt werden. An der Schnittstelle von Städtebaurecht und Immissionsschutzrecht soll den Kommunen hiermit zur Erleichterung des Bauens in stark verdichteten städtischen Gebieten mehr Flexibilität eingeräumt werden, ohne dabei das grundsätzlich hohe Lärmschutzniveau zu verlassen. Parallel dazu soll die Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm) geändert werden.

c) Nachverdichtung

Zur Erleichterung des Wohnungsbaus soll im nicht beplanten Innenbereich bei Nutzungsänderungen baulicher Anlagen zu Wohnzwecken vom Erfordernis des Einfügens abgesehen werden können.

Befristet bis zum 31.12.2019 sollen Bebauungspläne mit einer Grundfläche von weniger als 10.000 Quadratmetern, durch die die Zulässigkeit von Wohnnutzungen auf Flächen begründet wird und die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen, im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden können. Der Plan kann sich sowohl an nicht geplante Innenbereiche nach § 34 BauGB als auch im Bebauungsplan ausgewiesene Innenbereiche nach § 30 I oder II BauGB anschließen.

d) Seveso III-RL

Die „Seveso-III-RL“⁴ soll - durch ein Artikelgesetz und eine Artikelverordnung mit Änderungen vor allem im Immissionsschutzrecht umgesetzt werden. Flankierend hierzu sollen im BauGB Regelungen getroffen werden, die es – über den verpflichtenden Umsetzungsbedarf hinaus – ermöglichen, die Gefahren von Störfällen durch differenzierte Festsetzungen zu verringern.

e) Zweitwohnungen

Darüber hinaus sollen zur Behebung von Rechtsunsicherheiten und zur Ausweitung kommunaler Steuerungsmöglichkeiten Regelungen zu Ferienwohnungen und Nebenwohnungen (Zweitwohnungen) in das BauGB und in die Baunutzungsverordnung aufgenommen werden.

II. Überblick über die wichtigsten Änderungsvorschläge

Im Mittelpunkt der Reform steht natürlich die Umsetzung der UVP-Änd-RL und die Nachverdichtung mit einer Erleichterung für Wohnbauvorhaben. Aber auch die Internetpräsentation, die Ferienwohnungen und die Umsetzung der Seveso-III-RL sind Teil des Gesetzgebungspakets. Zugleich sollen die Unbeachtlichkeitsregelungen in § 214 BauGB entsprechend angepasst werden.

⁴ Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4.7.2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates ABl. L 197/1 vom 24.7.2012, S. 1.

1. Umweltverträglichkeitsprüfung

Ein wichtiger Schwerpunkt wird durch die Umsetzung der UVP-Änd-RL 2014 in das Städtebaurecht markiert.

a) Beibehaltung der Integration der UVP in das BauGB

Mit dem Europarechtsanpassungsgesetz Bau vom 24.6.2004 (EAG Bau) wurde die Umweltprüfung eingeführt und als Regelprüfung im Rahmen des Bauleitplanverfahrens ausgestaltet (§ 2 IV 1 BauGB). Die Umweltprüfung im geltenden Städtebaurecht ist so konzipiert, dass sie sowohl die Anforderungen der (flächenbezogenen) SUP-RL⁵ als auch die Anforderungen der (projektbezogenen) UVP-RL erfüllt. Sowohl die Strategische Umweltprüfung (SUP) als auch die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) werden als sogenannte Umweltprüfung nach den Vorschriften des BauGB durchgeführt (§ 17 I und II UVPG).

Bereits bei der Vorbereitung des Gesetzentwurfs war klar, dass diese „Integrationslösung“ nach Inkrafttreten der UVP-Änd-RL beibehalten werden kann⁶. Durch die UVP-Änd-RL werde weder ein signifikanter Mehraufwand in der kommunalen Planungspraxis verursacht noch verlange der Umstand, dass bei Bebauungsplanverfahren Projektträger und Genehmigungsbehörde identisch sein können, eine Abkehr von dem bisherigen System der integrierten Umweltprüfung.

Die Integrationslösung soll nach dem Gesetzentwurf auch in Zukunft beibehalten werden. Damit bleibt es auch dabei, dass sich die UVP in einem nachfolgenden Zulassungsverfahren, wie z. B. einem Baugenehmigungsverfahren, auf andere oder zusätzliche Aspekte beschränken kann (§ 17 III UVPG). Unberührt bleibt ebenso die Notwendigkeit, etwa im Bauordnungsrecht der Länder sicherzustellen, dass im nachfolgenden Zulassungsverfahren zu solchen anderen oder zusätzlichen Aspekten eine UVP auch tatsächlich durchgeführt wird.⁷

b) Änderungen zur Umsetzung der UVP-Änd-RL

Die UVP-Änd-RL löst im BauGB und dessen Anlagen nur einen überschaubaren Umsetzungsbedarf aus. Insbesondere folgt aus den umfangreichen Richtlinienvorgaben zum Screening kein Umsetzungsbedarf im BauGB, da sich der deutsche Gesetzgeber bereits mit dem EAG Bau dazu entschieden hat, grundsätzlich alle Bebauungspläne gemäß § 2 IV BauGB einer Umweltprüfung zu unterziehen. Soweit Umsetzungsbedarf festgestellt werden kann, dient dieser vielfach der terminologischen Anpassung des deutschen Rechts an die Vorgaben der Richtlinie und/oder der Klarstellung. Insbesondere geht es um folgende Änderungen:

⁵ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme.

⁶ Rechtsgutachten Battis/Moench/Uechritz/Mattes/von der Groeben, Berlin/Stuttgart 2016, www.bmub.bund.de/N51884/.

⁷ So schon BT-Drs. 15/2250, S. 97.

In den Katalog von Umweltbelangen sind (klarstellend) die Auswirkungen auf die Fläche (§ 1 VI Nr. 7 Buchstabe a BauGB-E) und die Auswirkungen von schweren Unfällen oder Katastrophen (§ 1 VI Nr. 7 Buchstabe j BauGB-E) aufzunehmen. Auch ist die Anlage 1 zum BauGB, in der die Prüfungskriterien für die Umweltprüfung enthalten sind, an die unionsrechtlichen Vorgaben angepasst und damit erheblich erweitert worden. Daraus ergeben sich für die Praxis erweiterte Prüfungs- und Dokumentationspflichten.

Die Frist zur Öffentlichkeitsbeteiligung hat mindestens 30 Tage zu betragen; zudem soll die Frist bei Vorliegen eines wichtigen Grundes angemessen verlängert werden (§ 3 II BauGB-E).⁸ Für die Öffentlichkeitsbeteiligung wird verbindlich die zusätzliche Nutzung des Internets vorgesehen (§ 4a IV BauGB-E). Gegenstand der Überwachung soll künftig auch die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen nach § 1a III BauGB sein (§ 4c BauGB-E). Die Umsetzung der UVP-ÄndRL 2014 wird im Übrigen in einem gesonderten Gesetz erfolgen.

2. Erleichterung des Wohnungsbaus

Zur Erleichterung des Wohnungsbaus soll im nicht beplanten Innenbereich bei Nutzungsänderungen sämtlicher baulicher Anlagen zu Wohnzwecken vom Erfordernis des Einfügens abgesehen werden können: § 34 IIIa BauGB-E. Bislang galt dies nur bei Nutzungsänderungen von Gewerbe- und Handwerksbetrieben zu Wohnzwecken (§ 34 IIIa BauGB).

Des Weiteren sollen befristet bis zum 31.12.2019 Bebauungspläne mit einer Grundfläche von weniger als 10.000 Quadratmetern, durch die die Zulässigkeit von Wohnnutzungen auf Flächen begründet wird, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen, im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden können (§ 13b BauGB-E). Schon § 246 III BauGB nach der „Flüchtlingsnovelle“ öffnete den Außenbereich für bisher nicht privilegierte Vorhaben. Die vorgeschlagene Neuregelung in § 13b BauGB-E geht noch einen Schritt weiter. Für diese Bebauungspläne sind Bebauungspläne im beschleunigten Verfahren zulässig, d.h. ohne Umweltprüfung, ohne Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und ohne Entwicklung aus dem Flächennutzungsplan. Sie können dabei isoliert oder auch im Zusammenhang mit einem Bebauungsplan der Innenentwicklung aufgestellt werden. Dann könnte die überbaubare Grundfläche insgesamt bis zu 30.000 qm erreichen.

Der Bebauungsplan der Innenentwicklung (§ 13a BauGB) soll nach dem Regierungsentwurf ungeschoren davorkommen. Die im Referentenentwurf erwogene Einführung einer allgemeinen Vorprüfung auch bei Planvorhaben unterhalb einer Grundfläche von 10.000 qm ist in den Gesetzentwurf nicht übernommen worden. Die vorgeschlagenen Regelungen sollen durch ein vereinfachtes Verfahren die städtebauliche Nachverdichtung weiter fördern und für die planenden Städte und Gemeinden of-

fenbar einen gewissen Ausgleich dafür schaffen, dass sie wegen der unionsrechtlichen Vorgaben noch detailliertere Untersuchungen und Darstellungen im Umweltbericht durchzuführen haben, wie dies in der neu gefassten, nicht unerheblich erweiterten Anlage 1 zum BauGB vorgesehen ist.

3. Internetpräsentation

Die Gemeinden werden verpflichtet, das Internet stärker zu nutzen. Artikel 6 II der UVP-ÄndRL sieht vor, dass die Öffentlichkeit im Rahmen des Beteiligungsverfahrens durch öffentliche Bekanntmachung und elektronisch zu informieren ist. Die bisher vorgesehene bloß ergänzende Nutzung elektronischer Kommunikationstechnologien reicht daher nicht mehr aus. In § 4a IV 1 BauGB-E soll daher angeordnet werden, dass der Inhalt der ortsüblichen Bekanntmachung auch in das Internet einzustellen ist. Zudem wird vorgesehen, dass die nach § 3 II 1 BauGB öffentlich auszulegenden Unterlagen zusätzlich im Internet zu veröffentlichen sind (Artikel 6 V 2 i. V. m. III UVP-Änd-RL; vgl. auch Erwägungsgrund 18). Der Verpflichtung zur Einstellung in das Internet ist genügt, wenn die auszulegenden Unterlagen, etwa über das Internetportal der Gemeinde, für die Öffentlichkeit auffindbar und abrufbar sind. Darüber hinaus sind sie über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich zu machen. Die Verpflichtung zur Einrichtung der zentralen Internetportale ergibt sich aus Artikel 6 V UVP-RL und wird durch das geplante UVP-Modernisierungsgesetz im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung umgesetzt.⁹

Wirksame Flächennutzungspläne und Bebauungspläne sind mit der zusammenfassenden Erklärung in das Internet einzustellen. Das gilt dann wohl nicht nur für die neu aufgestellten Bauleitpläne, sondern auch für bereits zuvor verabschiedete wirksamen Pläne. Derartige Pläne sollen ergänzend über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich gemacht werden (§§ 6a BauGB-E, 10 a BauGB-E).

Nach 10a II BauGB-E sollen ergänzend in das Internet eingestellt und über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich gemacht werden: die Erteilung der Genehmigung oder der Beschluss nach § 10 III 1 BauGB sowie der in Kraft getretene Bebauungsplan mit der Begründung und der zusammenfassenden Erklärung.

Das Einstellen in das Internet ist von der Zugänglichmachung über das zentrale Internetportal des Landes zu unterscheiden. Die Verpflichtung zur Einrichtung dieser Portale wird durch ein gesondertes Gesetzgebungsverfahren im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Modernisierungsgesetz) geregelt.

4. Ferienwohnungen

Erweiterte Planungsmöglichkeiten sollen die Gemeinden auch zur Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrs erhalten (§ 22 BauGB-E). Durch entsprechend erweiterte Regelungen soll bei der Bildung von Wohnungseigentum eine stärkere Einflussnahme der Gemeinden ermöglicht werden.

⁸ Zur Fristberechnung GmSOBG, Urt. v. 6.7.1972 – GmSOBG 2/71 – BVerwGE 40, 363 = BGHZ 59, 396 = NJW 1972, 2035 – Auslegungsdauer.

⁹ Gesetzentwurf StBauR 2017, S. 39.

Die Gesetzesbegründung beschreibt dieses Sonderproblem wie folgt: Insbesondere auf den ost- und nordfriesischen Inseln wird dem Wohnungs- bzw. dem Ferienwohnungsmarkt in erheblichem Umfang Wohnraum entzogen durch die Bildung von Nebenwohnungen (Zweitwohnungen), also Wohnungen, die vom Eigentümer nicht im Sinne von § 21 II Bundesmeldegesetz als Hauptwohnung, sondern nur vorübergehend als weitere Wohnung genutzt werden (vgl. § 21 III Bundesmeldegesetz). In der Folge entstehen zum einen vermehrt sogenannte „Rollladensiedlungen“, zum anderen fehlen Dauerwohnraum für „Insulaner“ und Ferienwohnungen für den Fremdenverkehr. Soweit die Bildung von Nebenwohnungen durch Begründung von Wohnungs- oder Teileigentum (zwecks anschließender Veräußerung) erfolgt, kann dies von den Gemeinden durch eine Satzung nach § 22 BauGB zur Sicherung der Zweckbestimmung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion unter einen Genehmigungsvorbehalt gestellt und somit unterbunden werden. Zur Umgehung des Genehmigungsvorbehalts wird aber stattdessen vielfach sogenanntes Bruchteilseigentum nach § 1008 BGB gebildet; hierauf ist § 22 BauGB bislang nicht anzuwenden. Durch eine Anpassung des § 22 BauGB soll der Genehmigungsvorbehalt daher auf solche Fälle der Begründung von Bruchteilseigentum ausgeweitet werden, die der Bildung von Nebenwohnungen dienen und zudem – wie die Begründung von Wohnungs- und Teileigentum – einer Eintragung in das Grundbuch bedürfen, die vom Grundbuchamt im Falle einer ausbleibenden Genehmigung zu verweigern wäre. Da sich hiermit zwangsläufig nicht alle Fälle der Bildung von Nebenwohnungen erfassen lassen, soll es den Gemeinden darüber hinaus ermöglicht werden, durch die Satzung generell die Nutzung von Räumen in Wohngebäuden oder Beherbergungsbetrieben als Nebenwohnung unter einen bußgeldbewehrten Genehmigungsvorbehalt zu stellen.

Die Neuregelung will hier klarstellend ermöglichen, dass Ferienwohnungen auch in den allgemeinen Baugebieten und nicht nur in eigens ausgewiesenen Sondergebieten. Ob es sich bei der Vermietung von Ferienwohnungen um Betriebe des Beherbergungsbetriebes bzw. nicht störende Gewerbebetriebe handelt, ist in der Rechtsprechung wohl noch nicht abschließend geklärt.¹⁰

Mit § 13a BauNVO-E soll in Anlehnung an § 3 IV BauNVO klarstellend geregelt werden, dass Ferienwohnungen unbeschadet des § 10 BauNVO in der Regel zu den nach § 2 III Nr. 4 BauNVO und § 4 III Nr. 2 BauNVO ausnahmsweise zulässigen nicht störenden Gewerbebetrieben sowie zu den nach § 4a II Nr. 3, § 5 II Nr. 6, § 6 II Nr. 3, § 6a II Nr. 4 und § 7 II Nr. 3 BauNVO zulässigen Gewerbebetrieben zählen. Die Zulässigkeit von Ferienwohnungen soll sich damit nach den für diese Nutzungsarten geltenden

¹⁰ Einordnung als Beherbergungsbetrieb: Stock, in: König/Roeser/Stock, BauNVO, 3. Aufl. 2014, § 3 Rn. 24 und 41 sowie § 4a Rn. 25; Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 4 BauNVO Rn. 114; Fraatz-Rosenfeld, VR 2014, 37 [38 f.]; Pernice-Warnke, NJW 2015, 112; Einordnung als nicht störender Gewerbebetrieb: Reidt/von Landwüst, UPR 2015, 12; Schmidt-Eichstaedt, ZfBR 2016, 225 [229], Gesetzentwurf StBauR 2017, 34.

Festsetzungen richten – gegebenenfalls unter Berücksichtigung von Festsetzungen nach § 1 V und IX BauNVO. Ferienwohnungen werden dabei definiert als Räume oder Gebäude, die einem ständig wechselnden Kreis von Gästen gegen Entgelt vorübergehend zur Unterkunft zur Verfügung gestellt werden und die zur Begründung einer eigenen Häuslichkeit geeignet und bestimmt sind. Der Begriff Ferienwohnung impliziert dabei, dass eine Anmietung regelmäßig für Zwecke der Freizeit- und Urlaubsgestaltung erfolgt. Die vorgeschlagene Regelung lässt § 10 BauNVO unberührt. Insbesondere haben Ferienhäuser nach § 10 IV BauNVO aufgrund ihrer Belegenheit in einem Ferienhausgebiet von vornherein eine andere städtebauliche Qualität als Ferienwohnungen im Sinne des § 13a BauNVO. Zweckentfremdungsgesetze der Länder, die auf der Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Wohnungswesen beruhen, werden von der Neuregelung nicht berührt.¹¹

5. Seveso-III-RL

Bei der Abwägung, der Aufstellung von Bebauungsplänen, im nicht beplanten Innenbereich und im Außenbereich soll die Seveso-III-RL durch entsprechende Regelungen in das BauGB aufgenommen werden. Flankierend zur Umsetzung der Seveso-III-RL sollen im BauGB Regelungen getroffen werden, die – über den verpflichtenden Umsetzungsbedarf hinaus – den Gefahren von Störfällen Rechnung tragen. Durch eine Ergänzung des § 9 I Nr. 23 BauGB-E sollen gezielte Festsetzungen für bauliche und sonstige technische Maßnahmen an Gebäuden ermöglicht werden, die der Vermeidung oder Minderung der Folgen von Störfällen dienen. So sollen in einem Bebauungsplan Gebiete festgesetzt werden, in denen bei der Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von nach Art (z. B. Einfamilienhaus), Maß oder Nutzungsintensität (z. B. Anzahl der Bewohner, Benutzer oder Besucher) zu bestimmenden Gebäuden oder sonstigen baulichen Anlagen in der Nachbarschaft von Betriebsbereichen (§ 3 Va BImSchG) bestimmte bauliche und sonstige technische Maßnahmen, die der Vermeidung oder Minderung der Folgen von Störfällen (§ 2 Nr. 3 der 12. BImSchV) dienen, getroffen werden müssen. Die Neuregelung ergänzt und präzisiert die bereits nach § 9 I Nr. 24 BauGB bestehenden Festsetzungsmöglichkeiten und soll den planerischen Handlungsspielraum der Gemeinden im Hinblick auf die Vermeidung und die Verringerung der Folgen von Störfällen erweitern.¹²

Durch einen neuen § 9 IIc BauGB-E soll eine Steuerungsmöglichkeit für die Ansiedlung von Nutzungen beziehungsweise Gebäuden in der Nähe von Störfallbetrieben geschaffen werden. Die Vorschrift soll insbesondere in folgenden Fallkonstellationen zur Anwendung gelangen können:

Vergleichbar § 9 IIa und IIb BauGB kann ein Bebauungsplan im Sinne des § 9 IIc BauGB für den nicht beplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) aufgestellt werden. Im nicht beplanten Innenbereich können Bauvorhaben auch in der

¹¹ Gesetzentwurf StBauR 2017, S. 54.

¹² Gesetzentwurf StBauR 2017, S. 40.

Nähe von Betriebsbereichen im Sinne des § 3 Va BImSchG zulässig sein. In diesen Fällen soll es den Gemeinden ermöglicht werden, bei Bedarf durch einen Bebauungsplan nach § 9 IIc BauGB dem Störfallrisiko durch differenzierende Festsetzungen Rechnung zu tragen.

Bedarf für einen Bebauungsplan nach § 9 IIc BauGB kann auch dann bestehen, wenn im fraglichen Gebiet bereits ein qualifizierter Bebauungsplan besteht, dieser aber zu einem Zeitpunkt aufgestellt worden ist, zu dem die Abstandsbestimmungen der Seveso-Richtlinien II und III noch nicht galten. Der (Änderungs-)Bebauungsplan nach § 9 IIc BauGB soll über die Feinsteuerungsmöglichkeiten nach § 1 V und IX BauNVO hinausgehende Differenzierungen ermöglichen.

Wegen der über die Feinsteuerung nach § 1 V und IX BauNVO hinausgehenden Differenzierungsmöglichkeiten kann ein Bedarf für die Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 IIc BauGB auch bei der Aufstellung und Änderung qualifizierter Bebauungspläne bestehen, bei denen die Regelung des § 50 I BImSchG zu beachten ist.¹³

Die Anwendbarkeit des vereinfachten und des beschleunigten Verfahrens (§§ 13 und 13a BauGB) sowie der Satzungsverfahren nach §§ 34 und 35 BauGB soll ausgeschlossen werden, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass bei der Aufstellung der jeweiligen Pläne bzw. Satzungen das Abstandsgebot (§ 50 I BImSchG) zu beachten ist.¹⁴

6. Unbeachtlichkeitsregelungen

Nach § 214 I 1 Nr. 2 Buchstabe c BauGB-E soll es für die Wirksamkeit eines Bauleitplans unbeachtlich sein, wenn die Frist nach § 3 II 1 BauGB-E bei Vorliegen eines wichtigen Grundes nicht oder nicht angemessen verlängert worden ist und die Begründung für die Annahme des Nichtvorliegens eines wichtigen Grundes nachvollziehbar ist. Auf die Auslegung muss mindestens eine Woche vorher hingewiesen werden (§ 3 II Satz 2 BauGB), sodass die Öffentlichkeit bereits frühzeitig über die bevorstehende Auslegung informiert wird. Aus dem Abwägungsgebot folgt, dass die Gemeinde im Rahmen der Abwägung auch solche Belange nicht unberücksichtigt lassen darf, die zwar erst nach dem Ende der Auslegungsfrist vorgetragen werden, die aber für die Abwägung von Bedeutung sind.

Zum anderen enthält die Neufassung insofern eine inhaltliche Änderung, als in § 214 I 1 Nr. 2 Buchstabe d BauGB die Verletzung der Internetveröffentlichungspflicht im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 4a IV 1 BauGB-E) zu einem für die Rechtswirksamkeit des Bebauungsplans beachtlichen Fehler erklärt wird. Wenn eine Internetveröffentlichung (etwa über das Internetportal der Gemeinde) erfolgt ist, der Zugang über ein zentrales Portal des Landes aber nicht besteht (z. B. wegen technischer Probleme bei der Verlinkung), soll dies hingegen für die Wirksamkeit des Bauleitplans unbeachtlich sein.¹⁵

7. Anlage 1 zum BauGB

Umfangreiche Änderungen finden sich in der Anlage 1 zum BauGB. Hier werden vor allem die Prüfungs- und Dokumentationspflichten erheblich erweitert. Dies ist der Umsetzung der UVP-Änd-RL 2014 geschuldet. Künftig haben die planenden Städte und Gemeinden daher noch ein erheblich größeres Bündel an Prüfungs- und Dokumentationspflichten zu tragen. Die beratenden Umweltbüros werden dies wohl eher mit einer gewissen Dankbarkeit kommentieren.

Umfangreiche Änderungen werden insbesondere für Nr. 2 der Anlage 1 zum BauGB vorgeschlagen. Die Bestandsaufnahme wird entsprechend der UVP-Änd-RL 2014 als Basisszenario“ bezeichnet. Eingehender werden auch die Ausführungen über die voraussichtliche Entwicklung des Umweltzustandes bei Nichtdurchführung der Planung auf der Grundlage der verfügbaren Umweltinformationen und wissenschaftlichen Erkenntnisse beschrieben. Dem ist – wie bisher – eine Prognose über die Entwicklung des Umweltzustandes bei Durchführung der Planung gegenüberzustellen. Dabei ist im Vergleich zu den bisherigen Anforderungen eine sehr viel detailreichere Darstellung erforderlich. Auch kumulierende Wirkungen von Vorhaben benachbarter Plangebiete sind zu ermitteln und im Umweltbericht darzustellen. Auch sind die wesentlichen Gründe für das Nichtverfolgen von Planungsalternativen darzustellen. Neu ist auch die Angabe einer Referenzliste der Quellen, die für die im Bericht enthaltenen Beschreibungen und Bewertungen herangezogen wurden. Zugleich wird klargestellt, dass die Ermittlungen mit einem zumutbaren Aufwand möglich sind. Auswirkungen von Projekten bzw. Vorhaben sind nur insoweit zu prüfen, als sie sich bereits im Zeitpunkt der Planung absehen lassen. Auf Bebauungsplanebene nicht absehbare zusätzliche oder andere erhebliche Auswirkungen des Vorhabens sind wie nach der bisherigen Rechtslage nach § 17 III UVPG auf Zulassungsebene zu prüfen.¹⁶

8. Urbane Gebiete

Um eine stärkere Mischung unterschiedlicher Nutzungen zu ermöglichen, sollen in § 6a BauNVO-E Urbane Gebiet ausgewiesen werden können, die dem Wohnen sowie der Unterbringung von Gewerbebetrieben und sozialen, kulturellen und anderen Einrichtungen, die die Wohnnutzung nicht wesentlich stören. An der Schnittstelle von Städtebaurecht und Immissionsschutzrecht soll den Kommunen hiermit zur Erleichterung des Bauens in stark verdichteten städtischen Gebieten mehr Flexibilität eingeräumt werden, ohne dabei das grundsätzlich hohe Lärmschutzniveau zu verlassen. Parallel dazu soll die Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm geändert werden¹⁷. Die Nutzungsmischung muss nicht gleichgewichtig sein.

Zulässig sind (1) Wohngebäude, (2) Geschäfts- und Bürogebäude, (3) Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften sowie Betriebe des Beherbergungsgewerbes, (4). sonstige Gewerbebetriebe, (5) Anlagen für Verwaltung-

¹³ Gesetzentwurf StBauR 2017, S. 42.

¹⁴ Gesetzentwurf StBauR 2017, S. 30.

¹⁵ Gesetzentwurf StBauR 2017, S. 4.

¹⁶ Gesetzentwurf StBauR 2017, S. 50.

¹⁷ Gesetzentwurf StBauR 2017, S. 2.

gen sowie für kirchliche, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke (§ 6a II BauNVO-E).

Ausnahmsweise können zugelassen werden (1) Vergnü-
gungsstätten, soweit sie nicht wegen ihrer Zweckbestim-
mung oder ihres Umfangs nur im Kerngebieten allgemein
zulässig sind, (2) Tankstellen (§ 6a III BauNVO-E).

Für urbane Gebiete oder Teile solcher Gebiete kann fest-
gesetzt werden, dass in Gebäuden (1) im Erdgeschoss an
der Straßenseite eine Wohnnutzung nicht oder nur aus-
nahmsweise zulässig ist, (2) oberhalb eines im Bebau-
ungsplan bestimmte Geschosses nur Wohnungen zulässig
sind, (3) ein im Bebauungsplan bestimmter Anteil der
zulässigen Geschossfläche oder eine im Bebauungsplan
bestimmte Größe der Geschossfläche für gewerbliche
Nutzungen zu verwenden ist oder (4) ein im Bebauungs-
plan bestimmter Anteil der zulässigen Geschossfläche oder
eine im Bebauungsplan bestimmte Größe der Geschossflä-
che für gewerbliche Nutzungen zu verwenden ist.

Das Urbane Gebiet soll die Konzentration des Städtebaus
auf die Innenentwicklung fördern und die Flächenneuon-
anspruchnahme (Siedlungs- und Verkehrsflächen) auf 30
ha pro Tag reduzieren. Die Nachverdichtung gerade von
Innenstadtlagen und die Umnutzung ehemaliger Gewerbe-
und Industriebereiche begleitet von einer Durchmischung
mit Wohnnutzungen birgt jedoch ein erhebliches Konflikt-
potenzial. Hier soll vor allem den planenden Städten ein
größerer städtebaulicher Handlungsspielraum gegeben
werden, ohne dabei das grundsätzlich hohe Lärmschutzni-
veau zu vernachlässigen. Das Urbane Gebiet ist dabei für
die Fortentwicklung einesutzungsgemischten Bestandes,
nicht für Neuplanungen gedacht. In innerstädtischen Ge-
bieten soll die Möglichkeit gestärkt werden, durch entspre-
chende Planungen die Nutzungsgemischte Stadt der kurzen
Wege zu verwirklichen. Zugleich soll mit einer Geschoss-
flächenzahl von 3,0 eine Bebauungsdichte wie im Kernge-
biet ermöglicht werden (§ 17 I BauNVO), die wesentlich
über das Mischgebiet mit einer Geschossflächenzahl von
1,2 hinausgeht. In derartigen Gebieten wird vielleicht auch
das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme neu zu jus-
tieren sein. Auch das neu hinzutretende Wohnen dürfte
daher einer erhöhten Duldungslast unterliegen, wie dies
traditionell unter dem Begriff „Mittelwert-
Rechtsprechung“¹⁸ aus Gemengelagen bekannt ist. Rücken
auf engem Raum unterschiedliche Nutzungen zusammen,
so sind die beteiligten Nutzungen mit einem verminderten
Einwirkungspotenzial der gewerblichen Nutzungen und
einer erhöhten Duldungslast für schutzbedürftige Wohn-
nutzung in einer Schicksalsgemeinschaft verbunden. Ge-
wiss wird hier wohl auch auf die Rechtsprechung noch ein
unbeackertes Entscheidungsfeld zukommen. Die PlanZ-
VO soll entsprechende Planzeichen erhalten (Nr. 1.2.3
PlanZ-VO

Allerdings wird das Urbane Gebiet vor allem für dicht
besiedelte Großstädte in städtebaulichen Umbruchsitua-
tionen zu einem Begriff werden. Kleinere Städte oder ländli-

che Gemeinden sind mir derartigen Handlungsoptionen
weniger angesprochen.

III. Zeitplan - Einschätzung

Der von der Bundesregierung am 30.11.2016 beschlossene
Gesetzentwurf steht nunmehr zur Beratung im Deutschen
Bundestag an. Nach Gegenäußerung der Bundesregierung
zur Stellungnahme des Bundesrates wird sich der Deutsche
Bundestag mit dem Gesetzentwurf befassen. Dem feder-
führenden Umweltausschuss werden u.a. die Ergebnisse
eines Planspiels vorgestellt, das vom Deutschen Institut für
Urbanistik durchgeführt wurde.

¹⁸ BVerwG, Urt. v. 12.12.1975 – IV C 71.73 – BVerw-
GE 50, 49 = DVBl 1976, 214 – Tunnelofen.