

BauGB- und BauNVO-Novelle – ist alles oder überhaupt nichts erledigt?

Empfehlungen der Baulandkommission „Nachhaltige Bodenmobilisierung und Bodenpolitik“

von Prof. Dr. Michael Krautzberger, Bonn/Berlin,* und Rechtsanwalt Prof. Dr. Bernhard Stüer, Münster/Osnabrück**

Ist nach den Städtebaurechtsnovellen 2014 und 2017 eine erneute Reform erforderlich oder kann eigentlich alles beim Alten bleiben? Die Baulandkommission empfiehlt eine „Nachhaltige Bodenmobilisierung und Bodenpolitik“. Die Düsseldorfer Erklärung geht noch einen Schritt weiter: Eine erneute Reform des Städtebaurechts ist dringend erforderlich. Nichts ist erledigt. Aber stimmt das? Oder ist eigentlich schon alles erledigt, wie die Kritiker der Düsseldorfer Erklärung meinen?

I. Die bisherigen Novellen

In den ersten beiden Jahrzehnten seit Erlass des BBauG 1960 gab es nur mit den beiden Novellen 1976 und 1979 nennenswerte Novellierungen.¹

1. BBauG und BauGB

Das BauGB 1987, das zunächst als „Jahrhundertgesetz“ verstanden wurde, stand allerdings bereits gut drei Jahre später im Jahre 1990 vor neuen Herausforderungen.

2. Deutsche Einheit

Vor allem die Umbrüche in Mittel- und Osteuropa führten zu Anspannungen auf den Wohnungs- und Baulandmärkten, sodass mit dem BauGB-Maßnahmengesetz 1990 ein Bündel befristeter Sonderregelungen geschaffen wurde, die – zunächst zur „Schonung“ des BauGB – in

einem Sondergesetz verankert wurden. Mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland zum 03.10.1990 galt das BauGB auch in den damals neuen Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie im bisherigen Ost-Berlin. Es bedurfte einer Reihe von Änderungen, die in den Ländern des Beitrittsgebietes zunächst Übergangsweise gelten sollten.

Am 01.05.1993 trat das Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Bauland mit einer Reihe von Veränderungen im Planungs-, Boden-, Verfahrens- und



* Prof. Dr. Michael Krautzberger ist Ministerialdirektor a.D.

** Prof. Dr. Bernhard Stüer ist Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht.

¹ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Einführung zu § 1 BauGB; Battis/Krautzberger/Löhr, Einführung zu § 1 BauGB; Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2015, Rdnr. 12; ders., Rechtsprechung zum Bau- und Fachplanungsrecht 2019, Rdnr. 1.

Umweltrecht in Kraft. Hauptsächliche Ziele waren die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren einerseits und die Verbesserung rechtlicher Rahmenbedingungen für die Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland andererseits. In das BauGB-Maßnahmengesetz wurden u.a. mit dem städtebaulichen Vertrag und dem Vorhaben- und Erschließungsplan Regelungen aus den neuen Ländern auf alle Bundesländer übertragen.

3. Windenergie

Durch das Gesetz vom 30.07.1996 wurde mit dem damaligen § 35 Abs. 1 Nr. 7 BauGB – jetzt § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB – eine Vorschrift über die Privilegierung von zuvor nicht privilegierten Anlagen² zur Forschung, Entwicklung oder Nutzung der Wind- und Wasserenergie eingefügt – eine Regelung, die der Rechtsprechung bis heute viele Entscheidungen abverlangt.³

4. BauROG 1998

Zu Beginn des Jahres 1998 trat das Bau- und Raumordnungsgesetz in Kraft, mit dem – neben der weiteren Harmonisierung von Planungs-, Naturschutz- und sonstigem Umweltrecht – vor allem auch die befristeten Sonderregelungen aus dem Einigungsvertrag sowie aus dem BauGB-Maßnahmengesetz in ein einheitliches Recht überführt wurden.⁴

Es folgten zwei in erster Linie europarechtlich bestimmte Novellen: Das Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27.07.2001 (Artikelgesetz) setzte vor allem Änderungen und Neuregelungen des Unionsrechts um.

5. EAG Bau 2004

Durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau⁵ trat im Anschluss an das BauROG 1998 und das durch die UVP-ÄndRL 1997 veranlasste Artikelgesetz 2001 im Jahre 2004 eine erneute, in ihren Auswirkungen durchaus beachtliche Änderung des Städtebaurechts in Kraft.⁶

Durch das Gesetz zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz sind neben dem BauGB und dem UVPG verschiedene Fachplanungsgesetze geändert worden.

Das zum 20.07.2004 in Kraft getretene Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) hat mit der

Umsetzung der EU-Richtlinie über die Prüfung von Plänen und Programmen aus dem Jahre 2001 die Umweltprüfung in das Bauplanungsrecht eingeführt und zahlreiche weitere Regelungsbereiche des BauGB geändert.

6. BauGB-Novelle 2007

Zum Jahresbeginn 2007 trat das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte in Kraft.⁷ Die wichtigsten Bestandteile mit ihren die Reform prägenden Stichwörtern waren: Einführung eines beschleunigten Verfahrens für Bebauungspläne der Innenentwicklung, die der Wiedernutzbarmachung von Flächen, der Nachverdichtung oder anderen Maßnahmen der Innenentwicklung dienen. Diese unterliegen im Rahmen des europarechtlich Zulässigen keiner förmlichen Umweltprüfung. Sicherung zentraler Versorgungsbereiche und der verbrauchernahen Versorgung. Vorhaben- und Erschließungspläne: Die Nutzungen können auch im zugrunde liegenden Bebauungsplan allgemein festgesetzt werden. Zulässig ist aber jeweils nur die im Durchführungsvertrag vereinbarte Nutzung. Wohnbauvorhaben im nicht beplanten Innenbereich: Vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung kann bei bestimmten Wohnzwecken dienenden Maßnahmen abgewichen werden.

7. GeROG 2009

Am 30.12.2008 wurde das Gesetz zur Neufassung des ROG und anderer Vorschriften bekannt gemacht. Das Gesetz verbessert und aktualisiert das Instrument der Raumordnung. Die Vorschriften werden mit den europarechtlichen Vorgaben und dem Recht der Bauleitplanung harmonisiert.

8. BNatSchG 2010 und WHG 2010

Das Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege hat das

2 BVerwG, Urt. v. 16.06.1994 – 4 C 20.93, BVerwGE 96, 95 = DVBl 1994, 1141.

3 Stüer, DVBl 1996, 177; ders., demnächst in BauR.

4 Stüer, DVBl 1997, 1201.

5 Vom 24.06.2004.

6 Krautzberger/Stüer, DVBl 2004, 781; dies., DVBl 2004, 914.

7 Krautzberger/Stüer, DVBl 2007, 160; dies., BauR 2007, 160.

BNatSchG neu gefasst (BNatSchG 2010). Ebenso ist das WHG neu gefasst worden (WHG 2010).

9. Klimanovelle 2011

Mit dem „Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden“ hat die klimagerechte Entwicklung Einzug in das Städtebaurecht gehalten. Die Belange des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel sind sowohl in die Bauleitplanung als auch in die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben eingebracht worden. Die Belange in der Abwägung und die Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten sind entsprechend erweitert worden. Biogasanlagen bis zu einer Feuerungswärmeleistung von 2 MW und Solaranlagen waren als privilegierte Außenbereichsvorhaben zulässig. Die planerische Steuerung von Windkraftanlagen wird für das Re-powering erleichtert. Die PlanzV ist entsprechend ergänzt worden.

Die Anforderungen an die Privilegierung von Biomasseanlagen wurden mit dem Immissionsschutzrecht harmonisiert (§ 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB). In Konsequenz aus dem Atomausstieg wurde die Neuerrichtung von Atomkraftwerken auch im öffentlichen Baurecht nicht mehr privilegiert (§ 35 Abs. 1 Nr. 7 BauGB). Die Nutzung solarer Strahlungsenergie in, an und auf Dach- und Außenwandflächen von zulässigerweise genutzten Gebäuden ist allerdings ohne gemeindliche oder regionale Steuerungsmöglichkeiten nach § 35 Abs. 3 BauGB als Privilegierungstatbestand in § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB aufgenommen worden.

10. BauGB-Novelle 2013

Nach einer dreijährigen Vorlaufzeit trat die Städtebaurechts-Novelle 2013 in Kraft getreten.⁸ Sie brachte im Anschluss an die Klimanovelle 2011 eine Reihe von Änderungen des BauGB und der BauNVO.⁹

Zugleich wurde die BauNVO behutsam geändert.¹⁰ Es handelt sich dabei um: Anlagen zur Kinderbetreuung in reinen Wohngebieten, Solaranlagen an oder auf Gebäuden und die Flexibilisierung beim Maß der baulichen Nutzung.

Mit einer Reihe von Änderungen des BauGB und der BauNVO sollte die Flächeninanspruchnahme verringert werden (§§ 1 Abs. 5 Satz 3, 1a Abs. 2 Sätze 3 und 4 BauGB). Auch Kinder und Jugend-

liche sind Teil der Öffentlichkeit (§ 3 Abs. 1 Satz 3 BauGB). Zentrale Versorgungsbereiche können im Flächennutzungsplan dargestellt werden (§ 5 Abs. 2 Nr. 2d BauGB). Vergnügungsstätten können auch im nicht beplanten Innenbereich vereinfacht gesteuert werden (§ 9 Abs. 2b BauGB). Der Erschließungsvertrag (§§ 11, 124 BauGB) ist mit dem städtebaulichen Vertrag verschmolzen. Die Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten eines Dritten ist vereinfacht worden (§ 27a BauGB). Die Abweichungsmöglichkeiten vom Einfügensgebot sind zugunsten der Wohnnutzung erweitert worden (§ 34 Abs. 3a BauGB). Auch ggf. aufgrund einer Vorprüfung UVP-pflichtige Tierhaltungsanlagen sind nicht mehr privilegiert (§ 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB). Im Einzelfall kann für eine vormals landwirtschaftliche Bausubstanz ein Ersatzbau errichtet werden (§ 35 Abs. 4 Satz 2 BauGB). Das Rückbaugesuch ist nicht mehr nur an einen Bebauungsplan gebunden (§ 179 Abs. 1 BauGB) und vor allem für Schrottimmobilien¹¹ mit einer moderaten Beteiligung des Eigentümers erweitert worden (§ 179 Abs. 4 BauGB).

11. Planungsvereinheitlichungsgesetz 2013

Nach knapp zweieinhalbjährigen Beratungen seit dem ersten Referentenentwurf ist auch das Planungsvereinheitlichungsgesetz 2013 in Kraft getreten. Das PIVereinG führt vor allem für Vorhaben der Fachplanung eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, eine Internetbekanntmachung aller übrigen öffentlich bekanntzumachenden Vorgänge, die Pflicht zur Rechtsbehelfsbelehrung und die Gleichstellung der anerkannten Naturschutz- und Umweltschutzvereinigungen mit der betroffenen Öffentlichkeit ein.¹²

12. Städtebaurechtsnovellen 2014

Im Jahre 2014 hat der Gesetzgeber zwei kleinere Städtebaurechtsnovellen auf den Weg gebracht. Die BauGB-Novelle 2014 I gab den Ländern befristet bis Ende 2015 die Möglichkeit, in einem Landesgesetz Mindestabstände zu baulichen Nutzungen festzulegen, die von den planenden

8 Krautzberger/Stüer, DVBl 2013, 805.

9 Krautzberger/Stüer, ZfBR 2013, 529.

10 Berkemann, DVBl 2013, 815.

11 Krautzberger/Stüer, ZfBR 2013, 529.

12 Stüer, DVBl 2013, 700.

Gemeinden und den Trägern der Raumordnung bei der Ausweisung von Konzentrationszonen zu beachten sind. Die Flüchtlingsunterbringungs-Novelle 2014 II hat Neuregelungen im Interesse der vereinfachten Unterbringung von Flüchtlingen und Asylsuchenden gebracht.

Mit einem engen sich bereits Ende 2015 wieder geschlossenen Zeitfenster konnten die Länder zu baulichen Nutzungen Mindestabstände für Windkonzentrationszonen festlegen und den planenden Gemeinden oder den Trägern der Raumordnung vorgeben – aber ihnen auch entsprechende Spielräume eröffnen.¹³ Zudem waren die Länder auch ermächtigt, Auswirkungen der festgelegten Abstände auf Ausweisungen in geltenden Flächennutzungsplänen und Raumordnungsplänen zu regeln (§ 249 Abs. 3 BauGB).

13. Flüchtlingsunterbringungs-Novelle 2015

Die bis Ende 2019 befristeten ergänzenden Regelungen sind in § 246 Abs. 8, 11 bis 16 BauGB enthalten. Die Ausnahmen in Baugebieten nach § 34 Abs. 3a BauGB sind auf alle baulichen Anlagen erweitert worden. Soweit in Baugebieten nach §§ 2 bis 7 BauNVO Ausnahmen für soziale Zwecke zugelassen werden können, gilt dies auch für Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende (§ 246 Abs. 11 BauGB). Für längstens 3 Jahre kann die Errichtung mobiler Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende sowie Nutzungsänderungen baulicher Anlagen in Gewerbe- und Industriegebieten sowie in Sondergebieten (§§ 8 bis 11 BauNVO) durch Befreiung zugelassen werden (§ 246 Abs. 12 BauGB). Ebenfalls auf drei Jahre befristet können im Außenbereich mobile Unterkünfte für diesen Zweck zugelassen werden oder auch längerfristig im Falle von Nutzungsänderungen von den Festsetzungen in Gewerbe-, Industrie- und Sondergebieten befreit werden (§ 246 Abs. 13 BauGB).¹⁴

14. Städtebaurechtsnovelle 2017

Das im Mai 2017 in Kraft getretene Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt wurde vor allem durch die Umsetzung der UVP-Änd-RL 2014 (Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments

und des Rates vom 16.04.2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten¹⁵) veranlasst. Außerdem wollte die Reform durch die Möglichkeiten einer städtebaulichen Nachverdichtung die Innenentwicklung stärken und das Zusammenleben in der Stadt zugleich am Nachhaltigkeitsgrundsatz ausrichten. Die Novelle stellt neben der Umsetzung des EU Rechts eine neue Gebietskategorie „Urbanes Gebiet“, die neue Spielräume für den Wohnungsbau erschließen soll, in den Mittelpunkt. 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 ist die Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm) geändert worden. Neu geregelt wurden außerdem die Bedingungen für Sportplätze, Ferienwohnungen und Zweitwohnungen.¹⁶ Soweit der Überblick über das Städtebaurecht der vergangenen Jahrzehnte.

II. Charta von Athen und Leipziger Charta

Die Wurzeln städtebaulicher Konzepte liegen allerdings tiefer. Sie reichen für die heute überschaubare Zeit in die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts. Die Charta von Athen (1933) sah die planenden Städte verpflichtet, auf geistigem und materiellem Gebiet im Bereich der vier Funktionen des Wohnens, der Arbeit, der Erholung und des Verkehrs die Freiheit der Persönlichkeit zu gewährleisten und das gemeinschaftliche Handeln in einen harmonischen, dreidimensionalen Zusammenhang zu stellen. Zugleich gilt allerdings wohl auch: Die Zeiten einzeln optimierter Wohn- und Geschäftsviertel, überdimensionierter Einkaufszentren und großer Verkehrsflächen sind vorbei. Stattdessen empfiehlt die Leipziger Charta (2007), Wohnen, Arbeiten und Freizeit in den Städten wieder stärker miteinander zu vermischen. Dadurch werden die Städte spannender, lebendiger und sozial stabiler. Außerdem sind Städte mit einer starken Mischung von Nut-

13 Krautzberger/Stüer, BauR 2014, 1403.

14 Krautzberger/Stüer, DVBl 2015, 95.

15 ABl. L 124 v. 25.04.2014, S. 1 ff.

16 Krautzberger/Stüer, DVBl 2018, 7.

zungen ökonomisch weniger krisenanfällig. Die Städte gehören weder den Politikern und Verwaltungen noch den Investoren. Die Leipzig-Charta macht deutlich, dass alle für die Gegenwart und die Zukunft der Städte verantwortlich sind und sich engagieren müssen: Bürgerinnen und Bürger, Politiker und Verwaltungen, Wirtschaft und gesellschaftliche Organisationen. Demokratische Staaten brauchen Demokratie vor Ort.

III. IW-Report 2019

Vor allem das Fehlen von bezahlbarem Wohnraum wird in letzter Zeit als besonderes Problem empfunden. Die Bautätigkeit müsse verstärkt und die Mietpreissteigerung begrenzt werden. Schon wird etwa in Berlin die Forderung erhoben, den Immobilienbesitz der großen Wohnungsbaugesellschaften in die öffentliche Hand zu überführen. Auch bei ins Stocken geratenen Großprojekten wird geraten, die Immobilien durch die öffentliche Hand aufzukaufen und statt weiterer Einkaufszentren bezahlbaren Wohnraum zu schaffen oder gar die halb fertigen Rohbau ruinen zu naturbelassenen Grünzonen zurückzubauen.¹⁷

Dabei liegt offenbar eine ungleichgewichtige Verteilung des Wohnraumbedarfs vor, wie das Institut der deutschen Wirtschaft Köln in einer Studie des Wohnungsbedarfsmodells 2019 ermittelt hat. Während in den Ballungszentren und den sie umgebenden Räumen zumeist ein erheblicher nicht gedeckter Wohnraumbedarf besteht, sind in den ländlichen Räumen vielfach nicht benötigte Überkapazitäten vorhanden, sodass eine bedarfsgerechte Neuausrichtung der Wohnungspolitik empfohlen wird.¹⁸ Die Studie kommt zu folgenden Ergebnissen:

Die Herausforderungen im Wohnungsbau sind groß. Zum einen geht es darum, in den weiterwachsenden Regionen die Bautätigkeit zu verstetigen und teilweise zu erhöhen, zum anderen sollte in rund einem Drittel der Kreise die Bautätigkeit im Neubau gebremst werden, um ein Überangebot zu vermeiden. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Zuwanderung wie prognostiziert weiter zurückgeht. Folglich muss die Wohnungspolitik stärker differenziert werden. Grundsätzlich ist es richtig, dass über die Baulandausweisung vor allem auf lokaler Ebene entschieden wird. Allerdings müssen die Kommunen und Gemeinden in der Lage sein, die notwendigen Maßnahmen einleiten zu kön-

nen. Hierzu gehört ein entsprechender finanzieller Rahmen ebenso wie genügende Flexibilitäten in den Landesentwicklungsplänen. Zudem bedarf es verstärkter interkommunaler Kooperation. Die Probleme der Wohnungsmärkte in den Ballungszentren und des ländlichen Raums sind dabei nicht unabhängig voneinander. Hier müssen letztlich die Landesregierungen modernieren und dafür sorgen, dass es zu einem vernünftigen Interessensausgleich kommt, zum Beispiel zwischen Metropolen und Umlandgemeinden, aber auch zwischen von der Demografie gleichermaßen belasteten Kommunen, die sich einschränken müssen.

IV. Smart City

Inzwischen haben sich gerade für städtischen Regionen Entwicklungskonzepte einer Smart City entwickelt, die darauf abzielen, Städte effizienter, technologisch fortschrittlicher, „grüner“ und sozial inklusiver zu gestalten. Die Konzepte beinhalten technische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Innovationen und beziehen sich bspw. auf Wirtschaft, Bevölkerung, Verwaltung, Mobilität und Umwelt sowie auf das Leben in Staat und Gesellschaft. Auch das Smart-Home mit einer integrierten Steuerung privater Haushalte einschließlich der Gerätebewirtschaftung und der Energienutzung ist Teil dieses Konzepts. Im großräumigeren Verbund sollen hierzu auch die Stadt- und Verkehrsplanung sowie eine verstärkte Öffentlichkeitsbeteiligung vor allem bei Großprojekten einen Beitrag leisten. Die Stadtbewohner insbesondere von Monopolregionen werden so Teil einer technischen Infrastruktur der Stadt.

Die im Jahre 2007 beschlossene Leipziger Charta leitete einen Paradigmenwechsel in der Stadtentwicklung ein, der die Grundlagen für eine integrierte und nachhaltige europäische Stadtpolitik schaffen sollte. Die Dialogplattform „Smart Cities“ bestehend aus Vertretern von Bund, Ländern, Kommunen und kommunalen Spitzenverbänden sowie verschiedenen Wissenschaftsorganisationen, Wirtschafts-, Sozial- und Fachverbänden hat inzwischen Leitlinien und Handlungsempfehlun-

17 So etwa für das durch das OVG Münster vorläufig gestoppte Hafencenter Münster, Stüer, DVBl 2019, 770, oder das nach Jahren der Unsicherheit aufgegebenes Einzelhandelsprojekt am Osnabrücker Neumarkt.

18 Institut für Wirtschaft, Aktuelle Ergebnisse des Wohnungsbedarfsmodells 2019.

gen für die deutschen Kommunen auf dem Weg zu Smart Cities entwickelt. Ein durch die EU gefördertes Pilotprojekt „Open Cities“ will Städte wie Kopenhagen, Wien, Amsterdam und Berlin auf ihrem Weg zu einer smarten Stadtentwicklung begleiten. Auch durch E-Partizipation und eine Erweiterung der Öffentlichkeitsbeteiligung (E-Democracy) sollen neue Beteiligungsformen entwickelt werden.

Smart-City-Elemente für die Bereiche Lebensmittel, Energie, Mobilität oder gesundheitliche Versorgung aber auch Quartierboxen für einen Ausbau der Sharing-Kultur und der Verleihsysteme (Car-, E-Scooter- & Bike-Sharing) sollen das traditionelle Angebot ergänzen.

Das alles bringt nicht nur Chancen, sondern auch erhebliche Gefahren vor allem auch durch die komplette digitale Abbildung unseres Lebens, und es liegt auf der Hand, dass solche Konzepte ambivalent und die Orwell'schen Warnungen vor einem damals noch vergleichsweise überschaubaren Überwachungsstaat nicht ganz fern liegen. Es könnte sich allerdings empfehlen, in der Stadtplanung entsprechende Optionen allerdings verbunden mit regulatorischen Pufferzonen zu ermöglichen.

V. Novellierungsvorschläge der Baulandkommission

Reichen nun die bisherigen Novellen aus oder ist ein erneuter Reformbedarf erforderlich?

Die Baulandkommission¹⁹ sieht einen solchen Reformbedarf. Sie empfiehlt angesichts der in den meisten Großstädten, aber auch in vielen Umlandgemeinden sowie teilweise auch ländlichen Kreisen steigenden Boden- und Mietpreisen – und weil der Boden eine begrenzte und nicht vermehrbare Ressource darstellt – eine Verstärkung der Innenentwicklung und eine behutsame Erweiterung der Bebauungsmöglichkeiten im Außenbereich.

In § 31 BauGB soll ausdrücklich geregelt werden, dass die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung Gründe des Wohls der Allgemeinheit sind, um so die Erteilung von Befreiungen von den Festsetzungen eines Bebauungsplans zu erleichtern. Das Tatbestandsmerkmal „Grundzüge der Planung“ sollte gelockert werden, um im Rahmen einer Befreiung (§ 31 Abs. 2 BauGB) ausnahmsweise ein Abwei-

chen vom Maß der Nutzung (z.B. bei der Aufstockung) zu ermöglichen. Voraussetzung soll eine ganz erhebliche Gefährdung der Wohnraumversorgung und die Zustimmung der Gemeinde sein.

Um bezahlbaren Wohnraum im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) zu fördern, soll befristet bis zum 31.12.2024 ein § 9 Abs. 2d BauGB eingefügt werden, der sog. Sektorale, sich thematisch auf Festsetzungen für den Wohnungsbau beschränkende Bebauungspläne ermöglicht. Flankierend können die Gemeinden städtebauliche Verträge abschließen.

Um zielgerichtet auf die Schließung von Baulücken zugunsten des Wohnungsbaus hinzuwirken, sollen durch eine BauGB-Novelle die Anwendung des Baugebots erleichtert werden. Ergänzend zu dem auf einzelne Grundstücke ausgerichteten Baugebot soll ein neues Instrument zur Aktivierung dispers verteilter innerstädtischer Flächenpotenziale geprüft werden. Weitere Eingriffsmöglichkeiten der Kommunen in Eigentumsrechte werden allerdings nicht verfolgt. Die Ausübungsfrist des Vorkaufsrechts nach § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB soll von zwei auf drei Monate verlängert werden.

Kommunen sollen nach § 24 Abs. 2 BauGB bei Schrottimmobilien ein Vorkaufsrecht erhalten. Zum Wohl der Allgemeinheit sollen auch Wohnbedürfnisse in der Gemeinde zählen (§ 24 Abs. 3 BauGB). Gemeinden mit angespannten Wohnungsmärkten sollen ein Satzungs-vorkaufsrecht erhalten, um im Veräußerungsfall Zugriff an brachgefallenen oder unbebauten Grundstücken im gesamten Gemeindegebiet zu erhalten.

Die Obergrenzen in § 17 BauNVO für das Maß der baulichen Nutzung sollten als Orientierungswerte formuliert und die bisher als Grundlage dienenden Werte sowie deren Anpassung an die bestehenden Lebensverhältnisse überprüft werden.

Durch eine neue Baugebietskategorie „Dörfliches Wohngebiet“ soll sich in den stark wandelnden ländlichen Räumen ein einvernehmliches Nebeneinander von Wohnen (Neubau und Bestand), landwirtschaftlichen Betrieben (im Neben- und

¹⁹ Empfehlungen auf der Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ v. 02.07.2019, S. 7, <https://www.bmi.bund.de>.

Haupterwerb) und gewerblicher Nutzung ermöglicht werden.

Die Bezugnahme auf den Einzelfall in § 34 Abs. 3a BauGB soll bezogen auf die Buchstaben b und c (Wohnungsbau) gestrichen werden, um dieser Einschränkung der Entwicklungsmöglichkeiten zu begegnen.

In § 1a Abs. 3 BauGB, u.a. für Wohnraumbedarfe, sollte der Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft stärker als bisher durch Ausgleichszahlungen ermöglicht werden. Die Zahlungen sind zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu verwenden.

In den Waldbegriff des § 2 Abs. 2 Nr. 5 BWaldG sollten Flächen im Geltungsbereich von Bebauungsplänen sowie innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile nicht als Wald im Sinne des BWaldG einbezogen werden, wenn sie dort nicht als Wald festgesetzt sind.

Der Vorschlag des BMU einer Experimentierklausel, um beim Lärmschutz Nutzungskonflikte zwischen Gewerbebetrieben und heranrückender Wohnbebauung zu lösen, die an der Schnittstelle zwischen Baugesetz und Immissionsschutzrecht entstehen, wird von der Baulandkommission begrüßt. Bei der beabsichtigten Übernahme der Geruchsimmissionsrichtlinie der Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft Immissionsschutz in die TA Luft für die Gerüche unterschiedlicher Tierarten sollten Gewichtungsfaktoren festgelegt sowie bei der Ermittlung der Vorbelastung mit Gerüchen durch Anlagen, die nach Baurecht genehmigt sind, Erleichterungen geschaffen werden.

Zur Erleichterung der Genehmigung begünstigter Vorhaben im Außenbereich (§ 35 Abs. 4 BauGB) empfiehlt die Baulandkommission, die bei einer Umnutzung von landwirtschaftlichen Gebäuden in Wohnungen bestehende Begrenzung von maximal drei Wohnungen je Hofstelle auf maximal fünf Wohnungen zu erhöhen, die mehrfache Nutzungsänderung von ehemals landwirtschaftlich privilegierten Gebäuden zu ermöglichen und das Erfordernis der längeren Selbstnutzung eines vorhandenen Wohngebäudes durch den Eigentümer im Fall der Neuerrichtung eines Ersatzwohnhauses wegfallen zu lassen.

§ 13b BauGB sollte nach der Einschätzung der Baulandkommission bis zum 31.12.2022 verlängert und von einer Evaluierung begleitet werden.

VI. Düsseldorfer Erklärung zum Städtebaurecht: Nichts ist erledigt

In der Düsseldorfer Erklärung fordern prominente Stadtplaner und Politiker eine grundlegende Novellierung der BauNVO mit ihren Dichteobergrenzen und Nutzungskatalogen sowie des zweiteiligen Lärmrechtes der TA-Lärm, damit in Zukunft schöne und lebensfähige Stadtquartiere, wie sie die Leipzig-Charta empfiehlt, planbar werden und nicht an überholten planungsrechtlichen Restriktionen scheitern.

In der „Leipzig-Charta zur nachhaltigen Europäischen Stadt“ haben sich die Bauminister Europas 2007 für eine Stärkung der Städte nach dem Leitbild der Europäischen Stadt ausgesprochen. Wie in den vielfältigen Quartieren der Europäischen Stadt ablesbar, gibt es fünf Voraussetzungen für einen gelungenen Städtebau: klare Trennung öffentlicher und privater Räume – gute und dauerhafte Gestaltung von Häusern, Straßen- und Platzräumen – funktionale Vielfalt – soziale Vielfalt – urbane Dichte.

In den Stadtquartiersentwürfen unserer Zeit fehlen nach den Worten der Düsseldorfer Erklärung häufig diese fünf Voraussetzungen, wie sie in den Stadtquartieren der Europäischen Stadt zu finden sind und durch die sich die schöne und lebensfähige Stadt entwickelt. Dafür gebe es viele Gründe. Ein entscheidender Grund liege in den gesetzlichen Bestimmungen zum Städtebau wie der BauNVO mit ihren Nutzungskatalogen und Dichteobergrenzen, sowie in den Bestimmungen der Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA-Lärm), die den Forderungen der Leipzig-Charta entgegenarbeiten, weil sie die funktionale Vielfalt behindern. Deshalb sei es an der Zeit, die Leipzig-Charta nun auch gesetzgeberisch zu unterstützen und umzusetzen. Nur so könnten diese fünf stadträumlichen und funktionalen Voraussetzungen für die Schönheit und Lebensfähigkeit der Stadt erfüllt werden, wie sie in der Leipzig-Charta gefordert und in den vergangenen zehn Jahren auf den Düsseldorfer Konferenzen des Deutschen Instituts für Stadt-

baukunst erarbeitet wurden. Die Düsseldorfer Erklärung beinhaltet folgende Eckpunkte:

1. Klare Trennung von öffentlichen und privaten Räumen

Der öffentliche Raum bildet das Rückgrat eines jeden Stadtquartiers der Europäischen Stadt. Platz- und Straßenräume repräsentieren nicht nur das Gemeinwesen der Städte in einer demokratischen Gesellschaft wie der Bundesrepublik Deutschland, sondern sie sind auch die Räume, in denen sozialer Austausch, Handel, Verkehr und Kommunikation stattfinden. Der öffentliche Raum ist damit der Sozialraum der Europäischen Stadt. Der öffentliche Grünraum der Stadt: Der städtische Park, die Straßentallee oder der Boulevard der Stadt sind öffentliche Grünräume, die nicht nur der Schönheit und der Erholung dienen, sondern darüber hinaus auch einen hohen ökologischen Wert für das Stadtklima haben. Der private Blockinnenraum: Im Unterschied zu den öffentlichen Räumen steht der private Garten- und Hofraum, der im direkten Anschluss zu den Häusern der Stadt liegt und den Hausbewohnern damit als erweiterter Lebensraum mit Gärten, Kinderspielflächen etc. zur Verfügung steht. Nur durch die klare bauliche Trennung vom öffentlichen Raum erhält der Hofbereich als privater Raum seine eigene funktionale Qualität, die einen hohen Stellenwert im Städtebau der europäischen Stadt hat.

2. Gute und dauerhafte Gestaltung von Häusern, Straßen und Platzräumen

In der Europäischen Stadt sind Plätze und Straßen in der Regel von Häusern umgeben, die diese städtischen Erschließungsflächen zu städtebaulichen Räumen werden lassen. Die Schönheit dieser Stadträume wird dabei zunächst von der Proportion, also dem Verhältnis von Breite zu Höhe bestimmt. Darüber hinaus sind die Fassaden der Häuser, die sich den Straßen und Plätzen zuwenden, von prägender Bedeutung für den öffentlichen Raum, den sie mit ihrem Gegenüber bilden. Wie im Städtebau muss auch in der Architektur der Häuser zwischen „vorne“ und „hinten“ sowie zwischen „öffentlich“ und „privat“ unterschieden werden. Der Entwurf der Stadt benötigt den bewussten Einsatz von Straßen- und Platzfassaden.

3. Funktionale und soziale Vielfalt

Grundlegende Voraussetzung für einen gelungenen integrativen Städtebau ist die Ermöglichung funktionaler und sozialer Vielfalt. Diese sollte möglichst nicht nur quartiersweise, sondern auch auf der einzelnen Parzelle entwickelt werden. Hierfür bedarf es geeigneter städtischer Gebäudetypologien, wie sie im Städtebau der Europäischen Stadt mit ihren Wohn- und Gewerbehöfen zu finden ist.

4. Soziale und funktionale Vielfalt versus Baunutzungskataloge der BauNVO

Das vielfältige Stadtquartier muss prinzipiell die soziale und funktionale Mischung gewährleisten. Im Sinne dieser Vielfalt eines Quartiers sind die Nutzungskataloge der Baugebietstypen der BauNVO deshalb grundsätzlich zu überarbeiten: Das „Kleinsiedlungsgebiet“ und das „Reine Wohngebiet“ sind überholt und sollten gestrichen werden. Im „Allgemeinen Wohngebiet“ bedarf es einer stärkeren Öffnung des Nutzungskataloges für Gebäude mit wohnverträglichem Gewerbe und moderner wohnverträglicher Produktion für freie Berufe sowie für Sportstätten. In der Zweckbestimmung von „Kerngebieten“ bedarf es einer generellen Aufnahme von Wohnnutzung. Im „Gewerbe- und Industriegebiet“ (§§ 8, 9 BauNVO) muss die dem primären Gebietscharakter widersprechende Ansiedlung von Nutzungen wie Handel, Beherbergungsbetriebe usw. effektiver verhindert werden. Gewerbe- und Industriegebiete sollten ausschließlich nur Nutzungen zugeordnet werden, die tatsächlich grundlegend stadtunverträglich sind. Für die grundsätzlich notwendige funktionale Mischung im Stadtquartier muss es möglich werden, die gewerbliche Betätigung (z.B. moderne emissionsarme Produktionsweisen) zurück in die Stadt zu holen. Dies gilt neben Beherbergungsbetrieben gerade auch für Einzelhandelsbetriebe und solche Dienstleistungsbetriebe, die sinnvollerweise in der Nähe von Wohnnutzungen angesiedelt sein sollten. Die Nutzungs- wie auch die soziale Vielfalt sollte nicht nur auf das Quartier, sondern auch auf die einzelne Parzelle bezogen werden können. Geeignete städtische Haustypologien, die Wohnen in unterschiedlichen Preislagen und Kleingewerbe ermöglichen, finden sich bereits heute im Städte-

bau der Europäischen Stadt mit ihren Wohn- und Gewerbehöfen.

5. Funktionale Vielfalt versus TA-Lärm

Der Schutz vor Lärm in der funktional gemischten Stadt ist ausdrücklich zu gewährleisten. Die technischen Möglichkeiten des aktiven und passiven Lärmschutzes müssen durch geänderte immisionsschutzrechtliche Vorgaben auch für gewerbliche Nutzungen und Freizeitlärm möglich gemacht werden. Grundsätzlich bedarf es der Zulässigkeit des passiven Lärmschutzes zum Schutz von Gewerbelärmemissionen, um die funktionale Mischung im Stadtquartier zu ermöglichen, denn die Lebensfähigkeit der Europäischen Stadt wird erst durch die funktionale Mischung und Vielfalt ermöglicht. Deshalb ist die Überwindung des durch das Bundesimmissionsschutzgesetz (BlmSchG) mit seinen Verordnungen eines zweiseitigen Lärmrechts für Verkehr einerseits und Gewerbe andererseits unumgänglich, um die funktionale und auch die soziale Mischung im Stadtquartier wieder zu ermöglichen. Mit der heutigen Wirtschaftsstruktur, in der industrielle und gewerbliche Betriebe mit erheblichem Produktionslärm die Ausnahme darstellen, und durch den technischen Fortschritt der vergangenen Jahrzehnte bei Schallschutzfenstern, ist das zweiseitige Lärmrecht überholt.

6. Urbane Dichte

Das Stadtquartier der Europäischen Stadt verfügt über eine besondere bauliche Kompaktheit. Diese ist baulich energieeffizienter, verringert den Landflächenverbrauch, minimiert den Verkehr und ist damit durch geringeren CO₂-Ausstoß klimafreundlich, erhöht die Effizienz des ÖPNV und befördert Fußläufigkeit und Fahrradmobilität (Stadt der kurzen Wege). Darüber hinaus ist eine hohe Bevölkerungsdichte die Voraussetzung für eine bestmögliche Versorgung. Eine erhöhte städtebauliche Dichte entspricht auch unserer Verantwortung, den besonderen Anforderungen in Bezug auf Klimawandel und ein gesundes Leben in unseren Städten mit sauberer Luft und Ruhe gerecht zu werden. Diese Zielsetzungen sind unumstößlicher Bestandteil eines guten Städtebaus. Um sozial und funktional vielfältige Stadtquartiere mit angemessener urbaner Dichte und schönen Stadträumen entwickeln zu können, bedarf es der grundlegenden Änderung einiger Gesetze, wie bspw. der BauNVO und der TA-Lärm.

7. Urbane Dichte versus Obergrenze der BauNVO

Prinzipiell ist im vielfältigen Stadtquartier der Schutz vor zu engen Wohnhöfen, wie sie die Stadt der Industrialisierung hervorbrachte, zu gewährleisten. Die heutige Baunutzungsverordnung entspricht jedoch einem Städtebau, der auf überholten Planungsideen fußt und von einer grundsätzlichen Funktionstrennung der Stadt (hier Arbeiten/dort Wohnen) ausgeht. Im Sinne dieser Ideen war die Geschossflächenzahl (GFZ) mit ihren Obergrenzen wie auch die Grundflächenzahl (GRZ) in der in den sechziger Jahren entstandenen Baunutzungsverordnung nachvollziehbar, um eine mathematische Festlegung der zu planenden Baumassen regeln zu können. Dies ist aus damaliger Zeit verständlich; heute aber sind diese Obergrenzen (auch mit Ausnahme § 17 Abs. 2 BauNVO) bei wachsenden Wohnflächenansprüchen für den Entwurf von Stadtquartieren absolut untauglich. Rein rechnerisch haben Anfang des 20. Jahrhunderts viermal mehr Menschen in den Gründerzeitquartieren gewohnt als heute, was die Unzeitgemäßheit dieser Regeln einmal mehr verdeutlicht.

Obwohl stadträumlich ohne jede Aussagekraft, sind die mathematischen Verhältniszahlen der GFZ und ihre Obergrenzen in der BauNVO bis heute grundlegender Bestandteil eines jeden rechtsverbindlichen Bebauungsplans. Mit der Einführung des „urbanen Gebietes“ ist die Dichte-Obergrenze mit einer GRZ von 0,8 und einer GFZ von 3,0 für dieses Quartier zwar angehoben worden, für alle anderen derzeit in Planung befindlichen Baugebiete aber bestehen noch immer die Obergrenzen des § 17 BauNVO (Allgemeine Wohngebiete GFZ 1,2). Dies steht den Anforderungen des gemischten vielfältigen Stadtquartiers der Europäischen Stadt diametral entgegen. Die Dichteobergrenzen im § 17 BauNVO müssen daher prinzipiell entfallen. Soweit der Inhalt der Düsseldorfer Erklärung.

VII. Städtebauer machen mobil gegen die Düsseldorfer Erklärung: Es ist alles erledigt

Inzwischen hat sich eine Front von Gegnern formiert, die sich vor allem gegen die vorgeschlagene Verdichtung wendet und dazu folgende Aussagen trifft: Die Düsseldorfer Erklärung zielt auf sogenannte „schöne, lebensfähige“ Stadtquartiere

und setzt dabei auf Deregulierung. Die Verfasser hätten übersehen, dass dies das Gemeinwohl und die Vielfalt unserer Städte unterwandert und der Rückgang kommunaler Steuerung am Ende einen Qualitätsverlust unserer Stadtquartiere zur Folge haben würde.

Die Forderungen zur Reform der BauNVO würden zwar die schwierige Lage einiger Großstädte unter Wachstumsdruck abbilden. Dabei werde aber ausgeblendet, dass das Planungsrecht für alle Städte, also auch für Städte mit stagnierender oder zurückgehender Bevölkerung, wie auch für ländliche Räume in ganz Deutschland gelten und deren ausgewogene Entwicklung sicherstellen müsse. Die Forderung nach Abschaffung von Dichteobergrenzen sei ein Aufruf zu Deregulierung und befeue damit die aktuelle Bodenspekulation.

Mit der Reduzierung städtebaulicher Qualitäten auf einen traditionellen, an der Gründerzeit orientierten Stadttypus würden andere gewachsene Bestandsquartiere entwertet und die Menschen, die in ihnen leben, ausgegrenzt. Stattdessen wird gefordert:

1. Keine weitere Deregulierung

Eine Hauptforderung der Düsseldorfer Erklärung bestehe in der Abschaffung der Dichteobergrenzen, die in § 17 BauNVO festgesetzt sind. Diese Deregulierung der Dichte hätte enorme immobilienwirtschaftliche Konsequenzen. Bodenspekulation und Bodenpreise würden unmittelbar und noch stärker ansteigen als bisher, und den Kommunen würde gleichzeitig eine wesentliche Verhandlungsgrundlage entzogen.

2. Eine BauNVO für das ganze Land und alle Städte

Die Düsseldorfer Erklärung sei eine Großstadtstrategie. Sie spiegele die Sichtweise und Problemlagen von einigen wenigen Großstädten unter Wachstumsdruck wider und vergesse dabei, dass das Planungsrecht überall in Deutschland gelten und also auch die Bedürfnisse von Vororten, Kleinstädten und ländlichen Räumen abbilden muss. Das Planungsrecht müsse wertneutral für alle Strukturräume und Bautypologien gelten, und es müsse dabei auch den unterschiedlichen Lebensentwürfen und Wohnbedürfnissen der Menschen gerecht werden.

3. Keine Instrumentalisierung der Leipzig Charta

Die Leipzig Charta für die nachhaltige europäische Stadt verfolge eine Sektoren übergreifende und sozial integrierte Stadtentwicklung mit einem Fokus auf benachteiligte Stadtquartiere im gesamtstädtischen Kontext. Sie sei damit ein Plädoyer für die Vielgestaltigkeit unserer Städte und wende sich explizit gegen die Ausgrenzung einzelner Stadtquartiere oder Stadtbautypologien – im Gegensatz zur Düsseldorfer Erklärung, die nur Qualitäten in bestimmten, am traditionellen Städtebau der Gründerzeit orientierten Quartieren sieht. Die Düsseldorfer Erklärung lege die Leipzig Charta damit bewusst falsch aus, und versuche ihre Ziele mit Scheinargumenten zu legitimieren.

4. Gegen einen dogmatischen, historisierenden Städtebau

Die Düsseldorfer Erklärung rufe eine traditionelle, „schöne“ Retortenstadt aus, die es in dieser Reinform nie gegeben habe und die auf zukünftige Herausforderungen für eine soziale und funktionale Mischung keine Lösungen biete. Sie negiere und behindere mit diesem einseitigen Blick in die Vergangenheit alle Forschungsansätze für ein zeitgemäßes städtebauliches Repertoire. In Zukunft werde – im Gegensatz zu dem vornehmlich auf formalen Aspekten beruhenden, historisierenden Städtebau – die Auseinandersetzung mit wandelbaren hybriden Gebäuden und Strukturen für die produktive Stadt an Bedeutung gewinnen.

5. Für eine umfassende Baukultur

In der Leipzig Charta werde Baukultur in einem umfassenden Sinne definiert, als Gesamtheit aller die Qualität des Planens und Bauens beeinflussenden kulturellen, ökonomischen, technischen, sozialen und ökologischen Aspekte.

6. Zusammengefasste Kritikpunkte

Die Düsseldorfer Erklärung des Deutschen Instituts für Stadtbaukunst ziele vor allem auf eine Reform der BauNVO, der man in der vorgeschlagenen Form kritisch gegenüberstehen müsse. Sie verbinde diese Reform mit einem dogmatischen, historisierenden Städtebau, der in der vorgetragenen Ausschließlichkeit abgelehnt werden müsse.

Und sie begründe diese Haltung mit einer einseitigen Auslegung der Leipzig Charta für die nachhaltige europäische Stadt. Soweit die Kritiker der Düsseldorfer Erklärung.

VIII. Baukultur

Auch Gesichtspunkte der Baukultur müssen in den Städtebau eingehen.²⁰

Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten. Sie sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln, sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln (§ 1 Abs. 5 BauGB).²¹ Auch können baukulturelle Belange Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages sein (§ 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB).²²

Baukultur ist mehr – ja etwas anderes als die Einhaltung des üblichen städtebaulichen Regelwerkes, des Denkmalschutzes²³ und auch mehr als die Vermeidung von Verunstaltungen oder von architektonischen Sündenfällen. Baukultur entspringt einem über Architektur und Städtebau hinausgehenden ganzheitlichen Ansatz und betrifft das einzelne Gebäude mit seinen zahlreichen Anforderungen an einen nachhaltigen Umwelt- und Naturschutz ebenso wie die Einbindung des einzelnen Gebäudes in die Umgebung. So gesehen fängt Baukultur in der eigenen Wohnung, im eigenen Hause sowie im Wohnumfeld an und öffnet den Blick auf Siedlungen und die sichtbare bebaute Umwelt. Der Begriff der Baukultur läßt dabei wohl über den Tellerrand der juristischen Betrachtungsweise zu einer facettenreichen und ebenso im Gedächtnis bleibenden Reise in die Geschichte, Philosophie, Anthropologie, Soziologie, Geographie und Architektur ein und lebt vor allem wohl aus seinen Querbezügen zu diesen auch außerjuristischen Elementen. Auch das UNESCO-Weltkulturerbe, die europäischen Regelwerke und das Verfassungsrecht steuern nach ihren unterschiedlichen Ansätzen wichtige Erkenntnisse zur Begriffsbestimmung bei. Vor diesem

Hintergrund muss wohl ein eigenständiger Begriff der nachhaltigen Baukultur entwickelt werden, in den zugleich Aspekte des Städtebaus aber auch funktionale und ästhetische Qualitätsansprüche sowie die Nutzungsansprüche an bauliche Anlagen und private und öffentliche Räume eingehen.²⁴

IX. Änderungsvorschläge BauGB

Die vorstehenden Vorschläge und Argumente sollen hier nicht vollständig kommentiert werden. Vielmehr werden einzelne Gesichtspunkte herausgegriffen, die bei einer künftigen Reform des Städtebaurechts berücksichtigt werden könnten:

1. Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 3

Abs. 2 BauGB

Nach § 3 Abs. 2 Satz 2 ist als neuer Satz 3 einzufügen:

Die Stellungnahmen können schriftlich auch per E-Mail oder zur Niederschrift bei der Gemeinde erhoben werden.

Sätze 3 bis 6 werden Sätze 4 bis 7.

Die Ergänzung dient der Klarstellung.

2. Bebauungsmöglichkeiten im Außenbereich (Verlängerung § 13b BauGB)

Die Verlängerung des § 13b BauGB steht wohl vor der Frage, ob der Verzicht auf eine Umweltprüfung den unionsrechtlichen Vorgaben entspricht. Zudem könnte sich bei einem größeren Zugriff auf den Außenbereich auch Ziele der Raumordnung als Stolpersteine erweisen. § 13b BauGB wird in der Praxis stark nachgefragt, freilich kommt er mehr den peripheren Regionen zugute und we-

20 Zum Folgenden Krautzberger/Stüer, DVBl 2019, 1160.

21 Zu den Möglichkeiten und Grenzen des kommunalen Klimaschutzes in den neuen Bundesländern Mantel/Elbel LKV 2009, 1. Zum nachhaltigen Landmanagement und Klimaschutz Bückmann, UPR 2009, 407.

22 Zur Baukultur als Bestandteil einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung Trapp, JZ 2013, 540. Zur Berücksichtigung von baukulturellen Ansätzen im Rahmen von Stadterneuerungsmaßnahmen am Beispiel der Berliner Stadtbauförderung Spangenberg, UPR 2013, 170.

23 Zur Umnutzung denkmalgeschützter Gebäude Plück, in: Bau- und Fachplanungsrecht, FS für Bernhard Stüer, 2013, 545.

24 Zur Baukultur als rechtswissenschaftlichem Leitbegriff und zu konzeptionellen Entwürfen in der Auslegung dieses Begriffs Dolores Volkert, Baukultur, Diss. jur., Nomos 2012; Krautzberger/Stüer, DVBl 2019, 1160.

niger den von Baulandmangel geprägten Verdichtungsräumen.

3. Erweiterung der Befreiungsmöglichkeiten in § 31 Abs. 2 BauGB

Es könnte sich empfehlen, die Abweichungsmöglichkeiten in § 31 Abs. 2 BauGB zu erweitern. Durch das Einvernehmenserfordernis in § 36 Abs. 1 BauGB ist die Wahrung gemeindlicher Belange sichergestellt. § 31 Abs. 2 könnte wie folgt gefasst werden:

(2) Von den Festsetzungen des Bebauungsplans kann befreit werden, wenn

1. Gründe des Wohls der Allgemeinheit, einschließlich des Wohnbedarfs oder des Bedarfs zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden, die Befreiung rechtfertigen oder
2. die Abweichung städtebaulich vertretbar ist oder
3. die Durchführung des Bebauungsplans zu einer Härte führen würde und wenn nachbarliche Interessen und öffentliche Belange nicht entgegenstehen.

4. Erweitertes Baugebot

Durch das Baugebot kann die Gemeinde den Eigentümer gem. § 176 Abs. 1 BauGB im Geltungsbereich eines Bebauungsplans verpflichten, innerhalb einer bestimmten angemessenen Frist sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen oder ein vorhandenes Gebäude oder eine vorhandene sonstige Anlage den Festsetzungen des Bebauungsplans anzupassen.²⁵ Bei der Anordnung eines Baugebotes kann auch ein dringender Wohnbedarf der Bevölkerung berücksichtigt werden (§ 175 Abs. 2 Halbs. 2 BauGB). Das Baugebot kann gem. § 176 Abs. 2 BauGB auch im nicht beplanten Innenbereich angeordnet werden, um unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke – insbesondere zur Schließung von Baulücken – entsprechend den baurechtlichen Vorschriften zu nutzen oder einer baulichen Nutzung zuzuführen. Ist die Durchführung des Vorhabens objektiv wirtschaftlich nicht zumutbar, hat die Gemeinde nach § 176 Abs. 3 BauGB von dem Baugebot abzusehen. Macht der Eigentümer die subjektive wirtschaftliche Unzumutbarkeit glaubhaft, kann er gem. § 176 Abs. 4 Satz 2 BauGB von der Gemeinde die Übernahme verlangen. Setzt

die Durchführung des Baugebotes den vollständigen oder teilweisen Abriss einer baulichen Anlage voraus, so ist dem Eigentümer dies mit Erlass des Baugebotes aufzugeben (§ 176 Abs. 5 BauGB).

Die Erweiterung des Baugebotes ist vom Grundsatz her zu begrüßen. Es ist zwar nach der Rechtsprechung des BVerwG auch vor dem Hintergrund der Eigentumsgarantie verfassungsrechtlich zulässig,²⁶ hat sich allerdings in der Vergangenheit zumeist als stumpfes Schwert erwiesen.²⁷ Von Veränderungen kann man daher – von der Symbolwirkung abgesehen – für die Praxis wenig erwarten: Gebote sind Einzelfallentscheidungen, sie sind in der Vorbereitung mit viel Aufwand verbunden. Der Effekt wie eine „Baulandsteuer C“ – also der deutlich höheren Grundsteuer für unbebaute aber bebaubare Grundstücke, wie sie das BBauG von 1960 enthielt, kann durch Gebote nicht erreicht werden. Da war man zu Zeiten der Kanzlerschaft von Konrad Adenauer und des bedeutenden Bauministers Paul Lücke weiter und politisch mutiger und vor allem auch erfolgreicher.

5. Vorkaufsrecht für Schrottimmobilien (§ 24 BauGB) – Satzungs-vorkaufsrecht – Erweiterung des § 179 BauGB

Die gemeindlichen Einwirkungsmöglichkeiten auf Schrottimmobilien müssten durch ein Satzungs-vorkaufsrecht aber auch durch eine Anpassung des § 179 BauGB erweitert werden. Es wurde dazu bereits im Vorfeld der Städtebaurechtsnovelle 2013 folgender Vorschlag unterbreitet.²⁸

§ 179 BauGB (Rückbau- und Entsiegelungsgebot). (1) ¹Die Gemeinde kann den Eigentümer verpflichten zu dulden, dass eine bauliche Anlage ganz oder teilweise beseitigt wird, wenn sie den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht entspricht und ihnen nicht angepasst werden kann. ²Weist eine bauliche Anlage Missstände oder Mängel i.S.d. § 177 Abs. 2 und 3 Satz 1 auf, die auch durch eine Modernisierung oder Instand-

25 Stüer, DÖV 1988, 337.

26 BVerwG, Urt. v. 15.02.1990 – 4 C 41.87, NVwZ 1990, 658 = DVBl 1990, 576 – Köln Baugebot; Urt. v. 15.02.1990 – 4 C 45.87, BVerwGE 84, 354 = NVwZ 1990, 663 = DVBl 1990, 583; Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2015, 2180.

27 Stüer, DöV 1988, 337.

28 Krautzberger/Stüer, BauR 2012, 874.

setzung nicht behoben werden können, kann die Gemeinde die Beseitigung der Missstände durch Rückbau auf Kosten des Eigentümers anordnen und ihn im Rahmen der Zumutbarkeit zu einer Entschädigung der nach Abs. 3 Berechtigten verpflichten.³ Dies gilt auch, soweit die Kosten einer Modernisierung oder Instandsetzung von dem Eigentümer nach § 177 Abs. 4 Satz 1 nicht zu tragen wären.⁴ § 177 Abs. 2 bis 4 sind anzuwenden.⁵ Die Sätze 1 bis 3 gelten entsprechend für die sonstige Wiedernutzbarmachung von dauerhaft nicht mehr genutzten Flächen, bei denen der durch Bebauung oder Versiegelung beeinträchtigte Boden in seiner Leistungsfähigkeit erhalten oder wiederhergestellt werden soll; die sonstige Wiedernutzbarmachung steht der Beseitigung nach Satz 1 gleich.⁶ Diejenigen, für die ein Recht an dem Grundstück oder an einem das Grundstück belastenden Recht im Grundbuch eingetragen oder durch Eintragung gesichert ist, das nicht zur Nutzung berechtigt, sollen von dem Bescheid benachrichtigt werden, wenn sie von der Beseitigung betroffen werden.⁷ Unberührt bleibt das Recht des Eigentümers, die Beseitigung selbst vorzunehmen.

(2)¹ Der Bescheid darf bei Wohnraum nur vollzogen werden, wenn im Zeitpunkt der Beseitigung angemessener Ersatzwohnraum für die Bewohner unter zumutbaren Bedingungen zur Verfügung steht.² Strebt der Inhaber von Raum, der überwiegend gewerblichen oder beruflichen Zwecken dient (Geschäftsraum), eine anderweitige Unterbringung an, soll der Bescheid nur vollzogen werden, wenn im Zeitpunkt der Beseitigung anderer geeigneter Geschäftsraum unter zumutbaren Bedingungen zur Verfügung steht.

(3)¹ Entstehen dem Eigentümer, Mieter, Pächter oder sonstigen Nutzungsberechtigten durch die Anordnung nach Abs. 1 oder die Beseitigung Vermögensnachteile, hat die Gemeinde nach Maßgabe des § 177 Abs. 4 eine angemessene Entschädigung in Geld insoweit zu leisten, wie nachgewiesen wird, dass die Vornahme der angeordneten Maßnahmen oder die damit verbundenen Auswirkungen wirtschaftlich nicht zumutbar sind.² Der Eigentümer kann anstelle der Entschädigung nach Satz 1 von der Gemeinde die Übernahme des Grundstücks verlangen, wenn es ihm mit Rücksicht auf das Rückbau- oder Entsiegelungsgebot wirtschaftlich nicht mehr zu-

zumuten ist, das Grundstück zu behalten. § 43 Abs. 1, 2, 4 und 5 sowie § 44 Abs. 3 und 4 sind entsprechend anzuwenden.²⁹

Auch der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung einen Vorschlag unterbreitet, der einerseits eine Handlungs- und nicht nur Duldungspflicht des Eigentümers vorsah, andererseits die vom Eigentümer zu tragenden Kosten auf das Zumutbare begrenzte.

6. Wald im nicht beplanten Innenbereich (§ 34 BauGB)

Der Vorschlag der Baulandkommission, den Wald im nicht beplanten Innenbereich nicht als Hindernis für die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben anzusehen,³⁰ ist zu begrüßen.

§ 2 Abs. 2 BWaldG wäre nach der Eingangsformulierung („Kein Wald im Sinne dieses Gesetzes sind“) um eine Nr. 5 zu ergänzen:

„Flächen im Geltungsbereich von Bebauungsplänen sowie innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile.“

7. Stärkung des gemeindlichen Darstellungsprivilegs vor allem bei der Windenergie

Das vom Gesetzgeber ursprünglich beabsichtigte Gleichgewicht zwischen der Privilegierung der Windenergie und den städtebaulichen Planungsmöglichkeiten der Gemeinden ist vor allem durch die Rechtsprechung des BVerwG aus den Fugen geraten.³¹

Die juristische Ausgangslage zum Darstellungsprivileg bei privilegierten Vorhaben ist eigentlich überschaubar: Mit der Einführung der Privilegierung der Windenergie im Außenbereich im Jahre 1996 wollte der Gesetzgeber einen Kompromiss in goldene Lettern gießen. Die Windenergie sollte im Gegensatz zur früheren Rechtslage³² privilegiert werden. Zugleich sollten die Gemeinden und regionalen Planungsträger die Möglichkeit erhalten, durch das Darstellungsprivileg in § 35 Abs. 3

29 Krautzberger/Stür, BauR 2012, 874.

30 Stür, StuGR 1995, 192.

31 Zum Folgenden Stür, demnächst in BauR.

32 BVerwG, Urt. v. 16.06.1994 – 4 C 20.93, BVerwGE 96, 95 = DVBl 1994, 1141.

Satz 3 BauGB die privilegierten Vorhaben auf bestimmte Bereiche des Plangebietes zu konzentrieren. Das System war im Grundsatz her bereits von der Kölner Abgrabungsentscheidung³³ bekannt.

Die vom BVerwG aufgestellten Gebote,³⁴ zunächst den gesamten Planungsraum auf seine Eignung für privilegierte Anlagen zu untersuchen (Schritt 1), ihn nach den „harten“, generell nicht überwindbaren Kriterien einzuschränken (Schritt 2) mit der Möglichkeit, nach einheitlichen Abwägungsgrundsätzen durch „weiche“ Kriterien weiter zu begrenzen (Schritt 3), dann unter den verbleibenden Flächen durch eine weitere Abwägungsentscheidung auszuwählen (Schritt 4) und schließlich zu prüfen, ob eine substantielle Nutzung der privilegierten Anlagen gesichert ist (Schritt 5), hat zu großen Schwierigkeiten und für die kommunale Planungspraxis kaum überwindbaren Hindernissen geführt. Kaum eine Windenergieplanung hält diesen hohen Anforderungen noch stand. Hinzu kommt, dass die vom BVerwG entwickelten Kriterien sich nicht unmittelbar aus dem Gesetz ergeben.

Die Planungsträger stehen zudem vor einem besonderen Problem: Ist die Planung fehlerhaft, fehlt in aller Regel die Grundlage für ein Vorhaben mit der Folge, dass es dann nicht verwirklicht werden kann. Beim Darstellungsprivileg nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ist es genau umgekehrt: Ist die Planung aufgrund eines Verfahrens- oder Formfehlers oder auch eines inhaltlichen Fehlers unwirksam, greift die gesetzliche Privilegierung, wonach das Außenbereichsvorhaben bei nicht entgegenstehenden anderen Belangen zulässig ist. Die Planung ist wegen eines einzigen Fehlers sozusagen wie ein Luftballon zerplatzt.³⁵ Die Fehleranfälligkeit der Planung spielt also bei Windenergieanlagen im Außenbereich den Vorhabenträgern sozusagen in die Hände. Das mag man begrüßen oder bedauern. Den damaligen gesetzgeberischen Vorstellungen nach einem sachgerechten und ausgewogenen Ausgleich zwischen energiewirtschaftlichen Interessen und städtebaulichen, regionalplanerischen und Umweltbelangen entsprach es wohl nicht so richtig.

Wenn sich eine solche „Selbstkorrektur der Rechtsprechung“³⁶ nicht abzeichnet, müsste wohl der Gesetzgeber bei der nächsten BauGB-Novelle erneut in das Räderwerk eingreifen und § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB vielleicht mit folgenden Ergänzungen versehen: „Öffentliche Belange stehen einem

Vorhaben nach Absatz 1 Nr. 2 bis 6 in der Regel auch dann entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist und dies nach Einschätzung des Planungsträgers eine substantielle Nutzung der privilegierten Vorhaben gewährleistet. Eine flächendeckende Untersuchung des gesamten Planungsraums ist nicht erforderlich.“ Komplizierte Zwischenschritte mit einer von der Rechtsprechung freischwebend entwickelten detaillierten Dokumentation aller Begründungselemente einer sich immer weiter steigernden Abwägungsspirale, die sich auch heute nicht aus dem Gesetzeswortlaut ergeben, wären dann nicht erforderlich.³⁷ Der Gesetzgeber darf der Verwaltung einen entsprechenden Spielraum einräumen, muss ihn allerdings, wenn er nicht aus der Sache heraus unumgänglich ist, selbst umschreiben.³⁸ Gelingt eine solche Reform nicht, könnte man an eine Streichung der Privilegierung denken und die Zulässigkeit der Anlagen der Bauleitplanung anvertrauen, zu der man ggf. mit finanziellen Anreizen motivieren kann, wobei man über § 12 BauGB auch eine Finanzierung über die Vorhabenträger absichern könnte. Zugeben: Dem Gedanken, die erneuerbare Energie auch durch Windkraftanlagen zu fördern, würde damit nicht unbedingt ein guter Dienst erwiesen. Allerdings dürfen mit diesem energiepolitischen Anliegen die kommunalen und regionalen Steuerungsmöglichkeiten durch Planung nicht ganz über Bord geworfen werden.

Die Bundesregierung hat zu den planerischen Steuerungsmöglichkeiten der Windenergie am 20.09.2019 im Klimaschutzpaket 2030 Abstandsregelungen zum Schutz der Wohnbevölkerung beschlossen. Bis zu einem Mindestabstand von

33 BVerwG, Urt. v. 22.05.1987 – 4 C 57.84, BVerwGE 77, 300 = DVBl 1987, 1008 = BauR 1987, 651.

34 BVerwG, Urt. v. 11.04.2013 – 4 CN 2.12, BauR 2013, 1396, Rdnr. 6, v. 13.12.2012 – 4 CN 1.11, BVerwGE 145, 231 = DVBl 2013, 507 = BauR 2013, 722, Rdnr. 11 ff., v. 20.05.2010 – 4 C 7.09, BVerwGE 137, 74 = DVBl 2010, 1235.

35 BVerwG, Urt. v. 13.03.2003 – 4 C 4.02, BVerwGE 118, 33 = DVBl 2003, 1064 = Luftballon.

36 Schlichter, ZfBR 1985, 107.

37 Stüer, demnächst in BauR.

38 BVerfG, Beschl. v. 23.11.2018 – 1 BvR 2523/13, Harzer Windmüller und 95/14 – e.n.o. Energie, DVBl 2019, 42 mit Anm. Stüer.

1.000 m dürfen künftig keine neuen Windkraftanlagen errichtet oder repowert werden. Die Mindestabstandsregelung gilt für reine und allgemeine Wohngebiete, sie gilt auch für dörfliche Strukturen mit signifikanter Wohnbebauung, auch wenn sie nicht als solche ausgewiesen ist. Die bestehende Abstandsregelung 10H in Bayern bleibt erhalten.

8. Erweiterter Zugriff auf Bauland

Die für den Bodenwert so zentrale Frage der Verfügbarkeit über Grund und Boden für die Allgemeinheit, die Behandlung der Wertzuwächse, also die Verpflichtung des Grundeigentums für das Allgemeinwohl, wie es das Grundgesetz vorgibt – diese Fragen werden bisher ausgeklammert.

Nur mit Wehmut erinnert man sich daran, wie die Baugesetzgebung des Bundes nach Erlass des BBauG 1960 vor allem in den 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts die Baulandfrage immer wieder in den Mittelpunkt der Aktivität stellte oder wie Reformansätze formuliert und in die Politik eingebracht wurden – vom Planungsgewinn bis zur Bodenwertzuwachssteuer. Oder fehlt der Gegenwart der Gestaltungswille zur Veränderung wie er die Nachkriegszeit prägte? Wird das die jüngere Generation so hinnehmen?

Es braucht wenig Fantasie, um vorauszusagen, dass unter diesen Voraussetzungen die Bodenfrage auf der Tagesordnung bleiben wird,

Die gesetzlichen Bemühungen, in erweitertem Umfang Bauland bereitzustellen, die bis in die 70er Jahre zurückreichen, sind bisher gescheitert. Es könnte sich nach einem halben Jahrhundert empfehlen, einen neuen Anlauf zu starten.

9. Behutsame Nachverdichtung unter Wahrung städtebaulicher Belange

Die Vorschläge der Baulandkommission sind als Beitrag für eine nachhaltige Stadtentwicklung und der Vermeidung von Außenentwicklungen beachtlich. Dabei bedarf es aber einer angemessenen Berücksichtigung auch der nachbarlichen Belange, die auch angesichts geänderter städtebaulicher Konzeptionen nicht vollständig über Bord gehen dürfen.

X. Änderungsvorschläge BauNVO

In der BauNVO sollen nach den Vorschlägen der Baulandkommission geändert werden: Durch eine

neue Baugebietskategorie „Dörfliches Wohngebiet“ soll die BauNVO erweitert und zugleich eine Bezugnahme auf den Einzelfall in § 34 Abs. 3a BauGB gestrichen werden. Abweichung vom Maß der baulichen Nutzung und eine stärkere Verdichtung soll ermöglicht werden. Die Obergrenze in § 17 BauNVO soll nur noch einen Orientierungsrahmen darstellen.

Die Düsseldorfer Erklärung setzt vor allem auf eine grundlegende Novellierung der BauNVO mit ihren Dichteobergrenzen und Nutzungskatalogen sowie des zweiteiligen Lärmrechtes der TA-Lärm, damit in Zukunft schöne und lebensfähige Stadtquartiere, wie sie die Leipzig-Charta empfiehlt, planbar werden und nicht an überholten planungsrechtlichen Restriktionen scheitern.

XI. Vereinfachung Genehmigungsverfahren – einheitliche BauO

Die Genehmigungsverfahren sind zu kompliziert, wird vielfach beklagt. Das hängt auch mit der Kompetenzabgrenzung von Bundes- und Landesrecht zusammen, wie sie durch das Rechtsgutachten des BVerfG³⁹ beschrieben ist. Hier könnte es sich empfehlen, über GG-Änderung in dem Sinne nachzudenken, dass auch das Bauordnungsrecht in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes überführt wird und die 16 Landesbauordnungen in einem einheitlichen Gesetzeswerk aufgehen. Jedenfalls wäre durch eine weitere Reform der Musterbauordnung eine Entschlackung der Genehmigungsverfahren in Aussicht zu nehmen. Die Landesgesetzgebung hat zu nicht nachvollziehbaren Unterschieden in den Ländern geführt, was die Bautätigkeit nicht erleichtert. Auch könnten städtebaurechtliche Regelungen und solche des Bauordnungsrechts besser verzahnt werden, etwa beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan „am Ende“ auch die Baugenehmigung zu integrieren.

XII. Städtebauliche Begleitung des Klimaschutzpakets 2030

Das von der Bundesregierung am 20.09.2019 beschlossene Klimaschutzpaket könnte vom Städtebaurecht begleitet werden. Insbesondere zur Beschleunigung der Planungsverfahren für Großvorhaben hat das Klimaschutzpaket folgende Maßnahmen in Aussicht genommen: „Zur Beschleuni-

39 BVerfG, Urt. v. 16.06.1954 – 1 PBvV, BVerfGE 3, 407.

gung von Planungs- und Baumaßnahmen im Schienenverkehr wird die Bundesregierung substantielle Schritte einleiten. Dazu wollen wir eine Genehmigung von Schienenverkehrsprojekten durch Gesetz ermöglichen und die Akzeptanz insgesamt erhöhen. In einem Vorschaltgesetz werden die Voraussetzungen benannt, das Verfahren zur Vorbereitung der Maßnahmengesetze beschrieben und die jeweils zuständigen Behörden festgelegt, die das Verfahren durchführen. Die Integration von Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren soll zudem zu einer Beschleunigung langwieriger Verfahren führen. Der grundsätzliche Genehmigungsverzicht oder eine deutliche Verschlankung des Verfahrens für Ersatzneubauten im Bereich von Brücken soll rechtlich geprüft und ermöglicht werden. Mit der Beseitigung von Personalengpässen schaffen wir die Grundlage dafür, dass die Verfahren zusätzlich beschleunigt werden können. Weitere Maßnahmen sind die grundsätzliche Einrichtung von Task Forces für Genehmigungsverfahren sowie die Prüfung, ob eine Präklusionsklausel europarechtskonform wieder eingeführt werden könnte.“

Das Städtebaurecht könnte durch flankierende Maßnahmen hierzu einen Beitrag leisten. Dazu

könnte auch gehören, die geplanten Infrastrukturmaßnahmen in der Bauleitplanung durch intelligente Konzepte zu unterstützen und in der Normenkontrolle gem. § 47 VwGO eine Präklusionsregelung wieder einzuführen.

XIII. Städtebaurechtsnovelle mit Augenmaß

Eine behutsame Revision des Städtebaurechts ist durchaus empfehlenswert, wenn dabei mit Augenmaß vorgegangen wird. Aber vielleicht ist es mit den BauGB- und BauNVO-Novellen so wie mit der kontinuierlichen Arbeit von Sisyphos aus der griechischen Mythologie. Den Gründer und König von Korinth muss man sich in der vom französischen Philosophen, Essayisten und Nobelpreisträger Albert Camus beschriebenen Absurdität seines Seins in verborgener Freude als einen glücklichen Menschen vorstellen. Er verbringt tagein tagaus sein durchaus vorzeigbares Stückwerk, steht aber zugleich immer wieder vor dem auf ihm lastenden Felsblock nie enden wollender Zukunftsaufgaben. Sind die Verfasser, Kommentatoren und Anwender des Städtebaurechts in der Praxis nicht in einer ähnlichen Lage?