

## **Stellungnahme des Zentralen Immobilien Ausschuss e.V.**

### **Gesetzentwurf zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und zur weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts**

**(25. Januar 2013)**

#### **Inhaltsübersicht**

A. Allgemeiner Teil - Erwartungen der Immobilienwirtschaft an ein modernes Städtebaurecht.....	1
I. Prüfprämissen zur Fortentwicklung des BauGB.....	1
II. Themenbezogene Ansätze .....	2
1. Innenentwicklung und Nachverdichtung stärken.....	2
2. Innenentwicklung durch Erleichterung in den Planungsverfahren unterstützen .....	3
3. BauGB der Realität komplexer Projektentwicklungen anpassen.....	4
4. Akzeptanz von Stadt- und Projektentwicklungen durch Bürgerbeteiligung fördern ..	4
5. Klimaschutz im Quartier fördern .....	5
6. Markttransparenz erhöhen .....	5
B. Besonderer Teil.....	6
I. Baugesetzbuch (BauGB) .....	6
II. Baunutzungsverordnung (BauNVO) .....	13
III. Rechtsbereinigung und Klarstellung .....	15

#### **A. Allgemeiner Teil - Erwartungen der Immobilienwirtschaft an ein modernes Städtebaurecht**

##### **I. Prüfprämissen zur Fortentwicklung des BauGB**

Der Zentrale Immobilien Ausschuss e.V. (ZIA) setzt sich für eine nachhaltige Stadtentwicklung ein und unterstützt daher ausdrücklich die Ziele der Gesetzesnovelle zum Baugesetzbuch, welche vor allem die Stärkung der Innenentwicklung für attraktive, lebenswerte Städte in den Fokus stellt. Denn „Innenstädte und Ortskerne sind Schlüsselfaktoren für die Stadtentwicklung; sie sind zur Identifikation der Bürger mit ihren Städten und Gemeinden unverzichtbar“, wie es im Gesetzesentwurf heißt.

Aus Sicht der Immobilienwirtschaft ist darüber hinaus die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie die Schaffung von Investitionssicherheit, basierend auf gesellschaftlicher Akzeptanz von Großprojekten, ein Kernanliegen. Dies gilt für große Infrastrukturprojekte wie für komplexe Projektentwicklungen der Immobilienwirtschaft gleichermaßen.

Der ZIA begrüßt die Vorschläge zur Stärkung der Innenstädte, die sich vielfach konsequent am Leitbild der kompakten Stadt der kurzen Wege orientieren. Gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels gilt es, die Innenentwicklung zu unterstützen, die Landschaft vor der weiteren Zersiedelung zu schützen und mehr Spielraum für einen verdichteten Städtebau zu eröffnen. Auf diese Weise kann zudem ein nachhaltiger Beitrag zur Verminderung des Verkehrsaufkommens und damit zur Reduzierung des CO<sub>2</sub>-Ausstosses geleistet werden.

Da das Baugesetzbuch darüber hinaus die rechtliche Grundlage für die Wertermittlungen der Gutachterausschüsse bildet und damit eine wesentliche Basis für die Transparenz des Immobilienmarktes schafft, sollte es auch konsequent in Richtung einer verbesserten Datenverwendung und -übermittlung weiterentwickelt werden.

Die vorliegende BauGB-Novelle setzt die Vereinbarungen zum BauGB aus dem Koalitionsvertrag um, den Klimaschutz zu fördern und die Innentwicklung zu stärken. Der ZIA appelliert an alle Parteien, hier zu einem für alle Seiten tragbaren und für die Wirtschaft umsetzbaren Konsens zu kommen und setzt sich dafür ein, dass in der nächsten Legislaturperiode eine auf dieser BauGB-Novelle beruhende umfangreiche Novellierung und Anpassung der BauNVO an die Entwicklungen des Städteplanungs- und -baurechts vorgenommen wird.

## II. Themenbezogene Ansätze

Im Folgenden werden die für die Immobilienwirtschaft wichtigsten Aspekte kommentiert:

### 1. Innenentwicklung und Nachverdichtung stärken

Die aktuelle Novelle formuliert ausdrücklich das Ziel, mit der Stärkung der Innenentwicklung die Neuinanspruchnahme von Flächen auf der „Grünen Wiese“ weitgehend zu vermeiden und nimmt dieses Ziel in die Planungsgrundsätze unter **§ 1 BauGB** mit auf. Dies ist als Konsequenz der Innenentwicklungsstrategie nur folgerichtig und entspricht der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, die das Ziel formuliert, die Flächeninanspruchnahme von heute ca. 94 ha/Tag auf 30 ha/Tag zu reduzieren. Dass die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen soll, wird auch von der Immobilienwirtschaft anerkannt und unterstützt.

Gleichwohl müssen Entwicklungsspielräume für die Nutzungen sichergestellt werden, die nicht in den Innenbereich gehören – wie etwa große Logistikflächen, sortimentsbeschränkter großflächiger Einzelhandel oder Garten- und Landschaftsbaubetriebe – da diese große Flächen benötigen und ein hohes Verkehrsaufkommen induzieren.

Außerdem ist deutlich zwischen Neuansiedlungen und bereits bestehenden Standorten zu unterscheiden. Die bestehenden Standorte stellen regelmäßig einen erheblichen volkswirtschaftlichen Wert dar, bilden vielfach die Existenzgrundlage für Investoren und dort beschäftigte Arbeitnehmer und nehmen häufig wichtige Versorgungsfunktionen innerhalb der betroffenen Gemeinde oder für ihre darüber hinausgehenden Versorgungsgebiete wahr.

Mehr Flexibilität beim Maß der baulichen Nutzung, die nun in **§ 17 BauNVO** aus allgemeinen „städtebaulichen Gründen“ ermöglicht werden soll, ist dringend erforderlich und wird daher ausdrücklich begrüßt. Um zeitgemäße und wirtschaftliche Entwicklungen innerstädtischer Brachen zu ermöglichen, muss ein flexibleres Maß der Nutzung mit der Innen-vor-Außen-Strategie korrespondieren.

Auch die Vereinfachung des gesetzlichen Vorkaufsrechts der Gemeinde zugunsten Dritter gem. **§ 27a Abs. 1 S.1 Nr. 1 BauGB** fördert diesen Aspekt. Der ZIA begrüßt, dass durch die geplante Änderung die Innenentwicklung insgesamt vereinfacht und beschleunigt werden soll.

## **2. Innenentwicklung durch Erleichterung in den Planungsverfahren unterstützen**

Die Entwicklung der Innenstädte zu fördern und damit den Bedürfnissen der Bürger und dem Einfluss des demografischen Wandels gerecht zu werden, ist eines der Ziele dieser Novelle. Diese Anforderungen zu erfüllen setzt voraus, dass viele gute Ideen und Möglichkeiten auch planbar sind und zeitnah umgesetzt werden können. Die Politik ist daher aufgerufen Planungsverfahren zu vereinfachen und somit zu beschleunigen.

Die beabsichtigte Möglichkeit, zentrale Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan darstellen zu können (**§ 5 Abs. 2 Nr. 2 d) BauGB**) wird in diesem Zusammenhang unterstützt und kommt der Bedeutung dieser Funktion für die Innenentwicklung entgegen.

Es fehlt im Gesetzentwurf allerdings die damit korrespondierende Möglichkeit der Darstellung auch dezentraler Versorgungsbereiche. Dies führt zu einer einseitigen Fokussierung der gemeindlichen Planungsüberlegungen auf die zentralen Versorgungsbereiche. Die in zahlreichen gemeindlichen Einzelhandelskonzepten vorgesehene Festschreibung allein des vorhandenen Bestandes bzw. die Einräumung von Umnutzungsmöglichkeiten ausschließlich für Einzelhandelsbetriebe mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten stellt in vielen Fällen einen unbefriedigenden, weil unrealistischen Lösungsansatz dar. Auf mittlere Sicht werden städtebauliche Fehlentwicklungen (Trading-Down Effekte, Leerstände, Investitionsruinen) vorprogrammiert. Hier ist der Gesetzgeber aufgerufen, durch die Aufnahme von Darstellungsmöglichkeiten auch für dezentrale Versorgungsstandorte den Gemeinden die Notwendigkeit einer bestandssichernden Entwicklung auch dieser Bereiche deutlich zu machen.

Auch ist es aus Sicht des ZIA erforderlich, das Thema „Schrottimobilien“ in **§ 179 BauGB** deutlicher zu regeln. Er begrüßt ausdrücklich den Vorschlag der Bundesregierung, sowohl auf das Planerfordernis im Innenbereich zu verzichten, als auch die grundsätzliche Idee, die Gemeinden nicht mit den Kosten allein zu lassen. Erst wenn die Gemeinden in der Lage sind, die Beseitigung einer Schrottimobilie auch ohne zeitintensive Aufstellung eines Bebauungsplanes durchzuführen und ohne dabei selbst auf den teilweise hohen Kosten sitzen zu bleiben, kann die Innen-vor-Außen-Entwicklung tatsächlich durchgeführt werden.

In diesem Zusammenhang könnte eine kostenmäßige Beteiligung des Grundstückseigentümers in Erwägung gezogen werden. Dies ließe sich durch sozialverträgliche Gewinnabschöpfung des Wertzuwachses des Grundstücks nach dem Rückbau erreichen und würde nur diejenigen Eigentümer betreffen, denen ein Wertzuwachs entsteht und für die die Kostentragung wirtschaftlich zumutbar ist.

Die Immobilienwirtschaft vermisst darüber hinaus eine der innovativsten Empfehlungen der Berliner Gespräche: beabsichtigt war eine wesentliche Erleichterung der Planungsverfahren bei der **artenschutzrechtlichen Prüfung** durch die Einführung einer Regelvermutung bei Bauvorhaben im bebauten Innenbereich, wenn diese Vorhaben zur Deckung eines dringenden Wohnbedarfs, der Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen oder anderen wichtigen Zielen dienen. Hierdurch sollten Zeit und Kosten (für Gutachten) der quasi doppelten artenschutzrechtlichen Prüfung bei der Aufstellung von Bebauungsplänen und bei der Genehmigung von Bauvorhaben vermieden werden. Die innerökologischen Zielkonflikte sollten klar zugunsten des 30 ha-Nachhaltigkeitsziels entschieden werden. Durch diese „Beweislastumkehr“ wäre es dann Sache der Naturschutzbehörden, die Prüfung im Einzelfall zu veranlassen.

### **3. BauGB der Realität komplexer Projektentwicklungen anpassen**

Für die Entwicklung urbaner innerstädtischer Quartiere bedarf es vielfach komplexer Stadt- und Projektentwicklungen mit einer Vielzahl an Partnern und einem aufwendigen Geflecht öffentlich-rechtlicher und privater Verträge und Verfügungen, um diese Projekte angemessen managen zu können.

Nach Meinung des ZIA ist daher der Begriff des Vorhabenträgers in **§ 12 BauGB** den veränderten Anforderungen anzupassen und der Vertragsschluss mit mehreren einzelverpflichteten Personen zuzulassen, um erhöhte wirtschaftliche Sicherheit für die Durchführung eines Projekts zu erlangen. Letztlich ist dazu auch die Entkoppelung der Wirksamkeit des vorhabenbezogenen Bebauungsplans von den Verhältnissen des Vorhabenträgers nach § 12 BauGB sinnvoll, da die Gemeinde selbst eine solche Prüfung vornehmen wird.

Darüber hinaus schlägt der ZIA eine Änderung in § 12 BauGB mit der Maßgabe vor, dass nicht bloß der Durchführungsvertrag, sondern auch der Vorhaben- und Erschließungsplan geändert und damit den veränderten Gegebenheiten und Vorstellungen eines einspringenden Vorhabenträgers ohne eine aufwendige Bebauungsplanänderung angepasst werden kann.

Der ZIA setzt sich dafür ein, dass die Projektentwicklung insgesamt entbürokratisiert und damit beschleunigt wird. Dazu kann auch die bereits angedachte aber wieder aus dem Referentenentwurf entfernte Überlegung, einen einheitlichen Vollgeschossbegriff in **§ 20 BauNVO** einzuführen, beitragen. Dies sollte bei der weiteren Überarbeitung der BauGB-Novelle berücksichtigt werden.

Schließlich schlägt der ZIA auch eine Erweiterung des **§ 9 Abs. 1 Nr. 2 a) BauGB** vor. Hier soll die Möglichkeit geschaffen werden, von den Landesbauordnungen abweichenden Festlegungen von Stellplätzen zu regeln. Hierin kann eine Erleichterung der Planung gegenüber den vorgegebenen Verwaltungsvorschriften liegen, die zu vereinfachter und schnellerer Planung führen kann.

### **4. Akzeptanz von Stadt- und Projektentwicklungen durch Bürgerbeteiligung fördern**

Auch wenn es grundsätzlich keiner neuen Regelungen für die Bürgerbeteiligung im BauGB bedarf, gehört das Thema auf die Agenda einer BauGB-Novellierung.

Inzwischen müssen nicht nur Großprojekte wie etwa große Infrastrukturvorhaben oder komplexe Stadt- und Projektentwicklungen, sondern auch kleine und mittelgroße Projekte um gesellschaftliche Akzeptanz ringen, um umgesetzt werden zu können. Eine frühzeitige und transparente Bürgerbeteiligung ist von zunehmender Bedeutung, um Akzeptanz und damit Planungs- und Investitionssicherheit zu schaffen. Die Annäherung der Beteiligungsphilosophien in Planfeststellungsverfahren und Bauleitplanverfahren ist daher sehr positiv zu beurteilen, unterscheidet der Bürger doch vielfach nicht, in welchen Planungsverfahren er sich gerade bewegt.

Der ZIA begrüßt in diesem Sinne, dass die Gemeinde zur Beschleunigung der Bauleitplanverfahren Dritte mit der Durchführung der Bürgerbeteiligung beauftragen kann. Die Klarstellung mit der Neuaufnahme des Begriffs „Mediation“ im **§ 4b BauGB** stärkt den Ansatz, Bürgerbeteiligung frühzeitig und professionell durchzuführen.

## **5. Klimaschutz im Quartier fördern**

Der ZIA begrüßt die Wiederaufnahme des **§ 136 BauGB** in die Regelungen für eine klimagerechte Stadtentwicklung, der in der „Klimanovelle“ zunächst ausgenommen wurde. Die Öffnung des Sanierungsrechts für quartiersbezogene Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung ermöglicht es, energetisch optimierte und vielfach auch städtebaulich optimale Lösungen herbeizuführen. Damit sind weitergehendere Erfolge möglich als bei rein auf das einzelne Gebäude orientierten Maßnahmen zu erwarten sind. Qualitative Innenentwicklung sollte darüber hinaus auch bedeuten, Grün in der Stadt zu schaffen und zu erhalten, dem Klimawandel auch in der Stadt mit grünen Freiräumen zu begegnen.

## **6. Markttransparenz erhöhen**

Attraktive und liquide Immobilienmärkte zeichnen sich durch eine hohe Transparenz aus. Auch die Politik benötigt rasch und zeitnah Preisdaten (Kaufpreise, Mieten), um Entscheidungen auf rationaler Basis treffen zu können. Dies zeigt beispielhaft die aktuelle Diskussion über die Mietentwicklung und die Gefahr von Preisblasen in einigen deutschen Ballungszentren.

Deutschland hat bei der Verfügbarkeit von Marktdaten gegenüber anderen Ländern mit entwickelten Immobilienmärkten deutlichen Nachholbedarf. Im weit verbreiteten internationalen Transparenzindex von JonesLang Lasalle findet sich Deutschland lediglich auf Platz 12. Dabei existiert mit dem Gutachterausschusswesen eine Infrastruktur, die grundsätzlich hervorragend geeignet ist, die Informationsbedürfnisse des Marktes und der Politik zu befriedigen. Allerdings leidet das Gutachterausschusswesen neben der finanziellen und personellen Ausstattung unter Konstruktionsmängeln, die eine vollständige, rasche und einheitliche Aufbereitung der Marktdaten verhindert. Insbesondere fehlt es an einer einheitlichen Berichterstattung und einer systematischen und flächendeckenden Auswertung der Daten der oberen Gutachterausschüsse.

Der ZIA schlägt daher Maßnahmen zur Verbesserung der Datenverfügbarkeit vor, um das Potential des Gutachterausschusswesens in Zukunft besser nutzen zu können.

## **B. Besonderer Teil**

### **I. Baugesetzbuch (BauGB)**

#### **zu § 5 Abs. 2 Nr. 2 d)**

##### **Einführung der Darstellung von zentralen Versorgungsbereichen im Flächennutzungsplan**

Der Kabinettsentwurf sieht vor, § 5 Abs. 2 Nr. 2 um einen Buchstaben d) zu erweitern, der im Flächennutzungsplan auch die Darstellung von zentralen Versorgungsbereichen als Ausstattung des Gemeindegebietes ermöglicht.

Bislang rein informelle Einzelhandels- und Zentrenkonzepte der Gemeinden sollen durch die verbindliche Darstellung als zentrale Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan rechtlich gestärkt und die Koordinierungs- und Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplans besser genutzt werden. Dadurch würden Verträglichkeitsprüfungen von Vorhaben etwa nach § 34 Abs. 3 oder 3a BauGB sowie nach Raumordnungsrecht, welche die Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche zum Prüfungsmaßstab haben, erheblich erleichtert.

Der ZIA begrüßt ausdrücklich, dass diese Ausweisung bestehender oder noch zu entwickelnder zentraler Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan ermöglicht werden soll.

Allerdings besteht ein akutes praktisches Bedürfnis auch für die ausdrückliche Aufnahme einer Darstellungsmöglichkeit von Einzelhandelsansiedlungen für städtebaulich bedeutsame dezentrale Einzelhandelsstandorte. Diese werden in den bisherigen informellen Einzelhandelskonzepten vielfach als „Sonderstandorte“ oder „Ergänzungsstandorte“ ausgewiesen. Auch wenn deren Darstellung in Flächennutzungsplänen aufgrund des nicht abschließenden Charakters der Aufzählung in § 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB möglicherweise auch ohne Aufnahme in den Gesetzestext zulässig wäre, sollte die ausdrückliche Erwähnung städtebaulich bedeutsamer dezentraler Versorgungsbereiche in § 5 Abs. 2 Nr. 2 d) BauGB das Bewusstsein der Gemeinden schärfen, dass es Planungs- und Handlungsbedarf auch für die Entwicklung dieser Standorte gibt.

#### **zu § 9 Abs. 1 Nr. 2 a**

##### **Regelungen zur Anzahl notwendiger Stellplätze**

Der ZIA setzt sich dafür ein, dass in § 9 Abs. 1 eine Regelung zur Möglichkeit der abweichenden Festsetzung der Anzahl notwendiger Stellplätze geschaffen wird, ähnlich der Regelung zum abweichenden Maß der Abstandsflächen in § 9 Abs. 1 Nr. 2a) BauGB.

Gerade für Großvorhaben stellt sich in der Praxis häufig das Problem, dass die Bauaufsichtsbehörden bei der bauaufsichtlichen Zulassung des Vorhabens zur Ermittlung der bauordnungsrechtlich notwendigen Anzahl an Stellplätzen schematisch

auf die in Verwaltungsvorschriften niedergelegten Richtzahlentabellen zurückgreifen. Hiermit wird allerdings in aller Regel der konkrete Stellplatzbedarf etwa eines Einkaufszentrums nicht richtig abgebildet. Dieser praktischen Problemstellung könnte man entgegenwirken, wenn den Kommunen im BauGB eine Ermächtigungsgrundlage zur Verfügung gestellt werden würde, für Einzelvorhaben die Anzahl notwendiger Stellplätze im Bebauungsplan abweichend von der Bauordnung konkret festzulegen. Eine entsprechende Ergänzung könnte beispielsweise in § 9 Abs. 1 Nr. 2a BauGB vorgesehen werden. Diese Vorschrift enthält aktuell nur die Ermächtigung, im Bebauungsplan vom Bauordnungsrecht abweichende Maße der Tiefe der Abstandsflächen festzulegen. Hier könnte explizit geregelt werden, dass die Gemeinde ermächtigt ist, vom Bauordnungsrecht abweichende Vorgaben hinsichtlich der Anzahl notwendiger Stellplätze festzulegen. Eventuell könnten im Gesetz auch weitergehende Voraussetzungen für eine Festsetzung dieser Art vorgesehen werden. Hierbei müsste dann an den konkreten Stellplatzbedarf im Plangebiet angeknüpft werden.

## zu § 12 Abs. 1

### **Entkoppelung der Wirksamkeit des vorhabenbezogenen Bebauungsplans von den Verhältnissen des Vorhabenträgers**

In § 12 Abs. 1 ist derzeit vorgesehen, dass ein vorhabenbezogener Bebauungsplan zwischen Gemeinde und Vorhabenträger geschlossen werden kann, wenn der Vorhabenträger „bereit und in der Lage“ ist, das Vorhaben und die notwendigen Erschließungsmaßnahmen durchzuführen. Dies prüft die Gemeinde bereits aus eigenem Interesse vor Beschluss der jeweiligen Sitzung.

Problematisch ist hier jedoch, dass einige Gerichte (OVG Greifswald NVwZ-RR 06, 673) Bebauungspläne aufgrund mangelnder oder negativ verlaufender Prüfung der Leistungsfähigkeit des Vorhabenträgers vor dem Satzungsbeschluss für unwirksam erklären. Selbst wenn ein neuer Vorhabenträger die Fertigstellung der ursprünglichen Vorhaben übernehmen wollen würde, müsste die Gemeinde daher aufwendig zunächst einen neuen Bebauungsplan beschließen. Dies ist jedoch einerseits unwirtschaftlich und andererseits unnötig, da die Gemeinde den Plan ohnehin entschädigungslos nach § 12 Abs. 6 BauGB aufheben kann, wenn dessen Durchführungsfrist verstrichen ist. Der ZIA schlägt daher vor, aus § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB die Worte „und in der Lage“ zu streichen.

### **Arbeitsteilung beim Vorhaben- und Erschließungsplan**

Vorhaben- und Erschließungspläne werden grundsätzlich nur mit einem einzigen Vorhabenträger geschlossen. Dieser kann zwar in Form einer Gesellschaft des bürgerlichen Rechts aus mehreren unterschiedlichen Beteiligten bestehen, projekt- und haftungsspezifisch ist damit für die Gemeinde aber nur ein Ansprechpartner vorhanden.

Da dies weder erforderlich noch zweckmäßig ist, würde der ZIA es sehr begrüßen, wenn die Regelung auf Vertragsschlussmöglichkeiten mit mehreren Vorhabenträgern erweitert würde. Es ist für die Gemeinden sowohl wirtschaftlich als auch prak-

tisch sinnvoll, die in einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan erfassten Vorhaben auf mehrere, sich vertraglich zur Durchführung verpflichtende Personen neben oder statt eines einzigen Vorhabenträgers verteilen zu können. Hierdurch können einzelne Vorhabenbereiche sichergestellt werden, ohne dass die Minderleistung oder gar ein Leistungsausfall eines an der GbR-Beteiligten zum Ausfall des gesamten Vorhabens führt.

Der ZIA schlägt daher vor, in § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB die Worte „wenn der Vorhabenträger“ durch „wenn der oder die Vorhabenträger zu ersetzen und folgende Sätze anzuhängen: "Bei mehreren Vorhabenträgern gelten die Anforderungen des Satzes 1 an den Vorhabenträger nur hinsichtlich der Teile des Vorhabens, zu deren Durchführung sich der jeweilige Vorhabenträger verpflichtet. Statt des oder der Vorhabenträger kann sich auch ein Dritter zur Durchführung einzelner oder aller im Vorhaben- und Erschließungsplan dargestellten Erschließungsmaßnahmen gegenüber der Gemeinde verpflichten."

#### **zu § 12 Abs. 3a Satz 2**

##### **Änderung von Durchführungsvertrag, Vorhaben- und Erschließungsplan**

Gemäß § 12 Abs. 3a Satz 2 sind die Änderung oder der Abschluss eines neuen Durchführungsvertrags möglich, wenn im Gebiet eines vorhabenbezogenen Bebauungsplanes eine bauliche oder sonstige Nutzung allgemein festgesetzt wird.

Der ZIA setzt sich eine für eine gesetzgeberische Klarstellung ein, wonach nicht bloß der Durchführungsvertrag, sondern auch der Vorhaben- und Erschließungsplan geändert und damit den veränderten Gegebenheiten ohne eine aufwendige Bebauungsplanänderung angepasst werden kann. Hier könnte Satz 2 wie folgt gefasst werden: „Änderungen des Vorhaben- und Erschließungsplanes und des Durchführungsvertrages oder der Ersatz durch einen neuen Vorhaben- und Erschließungsplan und der Abschluss eines neuen Durchführungsvertrages sind zulässig.“

#### **zu § 15 Abs. 3 Satz 4**

##### **Verlängerung der Frist für Konzentrationsflächenausweisung**

Der Bundesrat fordert in seinem Beschluss, in § 15 Abs. 3 einen Satz 4 anzufügen, der es ermöglicht die Frist für eine Konzentrationsflächenausweisung um ein Jahr zu verlängern wenn besondere Umstände dies erfordern.

Diese vom Bundesrat geforderte Einführung der Verlängerungsmöglichkeit der Zurückstellung von Baugesuchen ist aus Sicht des ZIA abzulehnen. Eine solche weitere Verlängerung der Zurückstellung führt zu deutlich verringerter Planungssicherheit für Vorhabenträger und kann sich dadurch langfristig auch negativ auf die planende Gemeinde auswirken.



### zu § 24 Abs. 2, 3

#### **Vorkaufsrecht nach WEG und Erbbaurecht**

Der Bundesrat schlägt vor, § 24 Abs. 2 aufzuheben und damit die Ausnahme von Wohnungseigentum und Erbbaurecht vom gemeindlichen Vorkaufsrecht zu beenden.

Die ist nach Meinung des ZIA abzulehnen. Wie in der Gegenäußerung der Bundesregierung bereits klar zum Ausdruck gekommen ist, führt dies lediglich zu einem Anstieg des Bürokratieaufwands und vermehrten Kosten für die Kleineigentümer – ein Mehrwert für die Stadtentwicklung ist dagegen nicht zu erkennen.

### zu § 27a Abs. 1 S. 1

#### **Vorkaufsrecht zu Gunsten Dritter**

Der Kabinettsentwurf sieht vor, das Vorkaufsrecht der Gemeinde zugunsten Dritter von der Verpflichtung zur sozialen Wohnraumförderung zu lösen. Dies ist gerade in Zeiten knapper werdender Wohnungen in den Ballungszentren ein wesentlicher Beitrag zur Entbürokratisierung und zur Reduzierung unnötiger Kosten. Insbesondere führt diese Erweiterung auch dazu, die Fälle des bisher praktizierten Durchgangserwerbs zu verringern und damit den verwaltungsmäßigen zeitlichen und finanziellen Aufwand für Veräußerungs- und Erwerbsvorgänge zu verringern. Eine größere Flexibilisierung ist die Folge.

Der ZIA begrüßt daher ausdrücklich die Option des Vorkaufsrechts zugunsten Dritter, gerade auch für Wohnungsbauprojekte. Da die Gesetzesänderung die Eingriffsmöglichkeiten der Gemeinde in die Privatautonomie erweitert und damit Art. 14 GG tangiert sollte diese Änderung jedoch nach angemessener Zeit evaluiert und auf eventuelle Häufung von Streitigkeiten hinsichtlich des Vorliegens der gesetzlichen Voraussetzungen des Vorkaufsrechts überprüft werden.

### zu § 34 Abs. 3a S. 1 Nr. 1

#### **Nutzungsänderung zu Wohnzwecken**

Mit der vom Kabinett angestrebten Fassung des Absatzes 3a Satz 1 Nummer 1 wird zukünftig die Umwandlung eines ehemaligen Handels- oder Gewerbebetriebs in ein Wohngebäude (nicht aber umgekehrt) im unbeplanten Innenbereich von dem Erfordernis befreit, sich in die Eigenart der näheren Umgebung einzufügen.

Dies erlaubt größere Flexibilität und Anpassungen an Markterfordernisse und ist somit zu begrüßen. Des weiteren wird die Entstehung bedarfsgerechten Wohnraums erleichtert und ein Beitrag zur gesetzlichen Deregulierung geleistet. Das dürfte nach Einschätzung des ZIA auch der vom Bundesrat geäußerten Prüfbite zu § 7 BauNVO genügen.

## zu § 136 Abs. 3 Nr. 1 h)

### **Klimaschutz und Förderung erneuerbarer Energien im Städtebaurecht**

Die Nutzung von Instrumenten der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen und des Stadtumbaus für quartiersbezogene Lösungen für eine klimagerechte Stadtentwicklung werden vom ZIA ausdrücklich unterstützt. Dies gilt auch für den wieder aufgenommenen § 136 BauGB, der ein weiteres wirkungsvolles Instrument bei der Entwicklung der klimagerechten Stadt darstellt.

§ 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BauGB-E wird durch die Novelle um die zu berücksichtigenden Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung erweitert. Dies betrifft die Beurteilung, ob in einem Gebiet städtebauliche Missstände vorliegen. Gem. § 136 Abs. 3 Nr. 1 (h) BauGB-E werden die energetische Beschaffenheit, die Gesamtenergieeffizienz der vorhandenen Bebauung und der Versorgungseinrichtungen als zusätzliche Kriterien für die Sanierungsbedürftigkeit benannt. Diese sind unter Berücksichtigung der allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und der Anpassungen an den Klimawandel im Rahmen des planerischen Ermessens zu gewichten. Das Wirtschaftlichkeitsgebot ist dabei bei allen Maßnahmen einzuhalten.

## zu § 179 Abs. 1, 3

### **Schrottimmobiliensproblematik**

Die vorgesehene Erleichterung zur Bewältigung der sogenannten „Schrottimmobiliensproblematik“ durch die Lockerung der Planakzessorietät beim städtebaulichen Rückbaugesuch in § 179 Abs. 1 Satz 1 BauGB wird vom ZIA ausdrücklich begrüßt.

Darüber hinaus schlägt der ZIA vor, den Eigentümer ausgewogen und sozialverträglich an den Kosten für die Beseitigung der Schrottimmobilität zu beteiligen.

Grundsätzlich sind hier verschiedene Aspekte zu berücksichtigen, die auch den Vorschlag des Bundesrates unter gewissen Umständen nachvollziehbar erscheinen lassen: Einigkeit herrscht insoweit, als dass allen Beteiligten klar ist, dass die immer weniger solventen Gemeinden wirtschaftlich nicht mehr in der Lage sind, den Abriss von sog. Schrottimmobilität aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Eine – wie auch immer – geartete Einbeziehung des Eigentümers aus der Sozialpflichtigkeit des Eigentums erscheint daher unvermeidbar und entspricht im Übrigen auch dem System der städtebaulichen Gebote in § 175 ff. BauGB.

Aus Sicht des ZIA führt der Vorschlag des Bundesrates, dem Grundstückseigentümer die Kosten des Abrisses verbindlich aufzuerlegen, letztlich nicht zu einer sozialverträglichen Lösung. Zum einen sind viele Eigentümer von Schrottimmobilität finanziell nicht in der Lage, die Abrisskosten zu begleichen – teilweise sind die Immobilien aufgrund finanzieller Probleme überhaupt erst in diesen Zustand geraten. Andere Grundstückseigentümer sind nicht auffindbar oder verweigern die Zahlung der – ggf. sehr hohen – Rückbaukosten. Langwierige und kostenintensive Streitigkeiten können die Folge sein, an deren Ende letztlich doch die Gemeinde die Kosten tragen muss.

Eine Verbesserung für die Gemeinden wäre damit nur in wenigen Fällen erreicht. Demgegenüber stehen aber die betroffenen Eigentümer, die unter Umständen die Beseitigungskosten nicht aufbringen können und bei einer Zahlungsverpflichtung ggf. Insolvenz anmelden müssten. Würden diese nun geltend machen, dass ihnen die Beseitigung wirtschaftlich nicht zumutbar ist, bliebe wiederum die Gemeinde auf den Kosten sitzen.

Demgegenüber wäre eine Beteiligung des Grundstückseigentümers für den Fall, dass der Abriss ihn wirtschaftlich besser stellt, anzudenken: Gerade in innerstädtischen Lagen mit weitgehend intakter Nachbarbebauung – das ist der Regelfall für die Lage von Schrottimmobilen – wird es häufig der Fall sein, dass sich der Verkehrswert eines Grundstücks durch den hoheitlichen Rückbau erhöht. Dies auch deshalb, weil bei der Schätzung des Grundstückwertes die Kosten für die Beseitigung einer nicht mehr verwertbaren Immobilie abgezogen werden. Hier könnte nun – in Anlehnung an § 25 Abs. 1 BBodSchG bzw. § 154 Abs. 1 S.1 BauGB – an eine Abschöpfung des Wertzuwachses gedacht werden. Die Abschöpfung des Wertzuwachses ist dabei bis maximal zur Höhe der Rückbaukosten zu deckeln. Das schützt zum einen diejenigen Eigentümer, deren Grundstück auch durch den Rückbau nicht an Wert gewinnt, vor hohen Vermögensverlusten und stellt sich für die Gemeinden nicht anders dar, als bisher. Im Fall eines zu erwartenden Wertzuwachses erhöht es andererseits den Druck auf den Grundstückseigentümer, die Schrottimmoblie auf eigene Kosten zu beseitigen oder das mit der Schrottimmoblie bebaut Grundstück zu veräußern, bevor er nach erfolgtem Abriss selbst zur Tragung der Kosten herangezogen wird.

Bei diesem Modell könnte einerseits der Rückbau zügig durch die Gemeinde vorgenommen werden, andererseits aber eine sozial ausgewogene Beteiligung des Eigentümers an den Kosten sichergestellt werden. Im Fall eines nicht auffindbaren Grundstückseigentümers würde sich die Situation für die Gemeinden gegenüber der aktuellen Regelung zumindest nicht verschlechtern – sie bliebe handlungsfähig aber – bis zur Ermittlung des Eigentümers – auf den Kosten sitzen.

Bei der vom ZIA befürworteten Regelung, den Eigentümer mittels Wertabschöpfung an den Kosten zu beteiligen sieht der ZIA außerdem die unterschiedlichen Bedürfnisse und Probleme der einzelnen Regionen hinreichend berücksichtigt, darüber hinaus können somit Fehlallokationen vermieden werden.

Der ZIA verweist in diesem Zusammenhang auf die oben ausgeführte Möglichkeit der Gemeinde, ihr Vorkaufsrecht analog § 27a BauGB auf einen Dritten zu übertragen, der dann auch die Missstands- und Mängelbeseitigung besorgt.

## **zu § 195, 197 und 198 Abs. 2**

### **Verbesserung der Kaufpreissammlungen**

Bei der Kaufpreiserfassung ist der Aufwand bei den Gutachterausschüssen zu minimieren sowie der Zeitverzug zwischen Vertragsschluss und Verfügbarkeit der erfassten Daten zu verringern. Dies kann u.a. durch die Verwendung des Datensat-

zes, den die Notare in Zukunft in elektronischer Form an die Grundbuchämter zur Führung der elektronischen Grundbücher senden müssen, geschehen. Dadurch erhalten die Gutachterausschüsse einen maschinenlesbaren Datensatz, wodurch die Erfassung erleichtert wird. Zudem wird damit ein wirksamer Beitrag zur Entbürokratisierung geleistet, weil der Notar den gleichen Datensatz an zwei staatliche Stellen versenden kann und keine zusätzlichen Abschriften erstellt und versandt werden müssen.

Der ZIA regt daher an, in **§ 195** nach Satz 1 den folgenden Satz einzufügen: „Soweit die Länder von Ihrer Ermächtigung nach § 135 Abs. 1 Nr. 4 b Grundbuchordnung Gebrauch gemacht haben, sind die Angaben in strukturierter und maschinenlesbarer Form zugleich an den Gutachterausschuss zu übermitteln.“

Um die Datenqualität der Gutachterausschüsse weiter zu verbessern und zudem die Daten schneller verfügbar zu machen, sind die weiteren, für die Führung der Kaufpreissammlungen notwendigen, Daten frühzeitiger zu erfassen und die Vollständigkeit zu erhöhen. Der ZIA regt deshalb eine Konkretisierung des § 197 BauGB an, mit der zumindest einige schon mit dem Vertragsabschluss vorliegenden Mindestdaten den Gutachterausschüssen unmittelbar zur Verfügung zu stellen sind.

In **§ 197** nach Satz 2 sollte folgende Konkretisierung aufgenommen werden: „Dazu sind Unterlagen zu den durch Landesrecht festzulegenden Mindestangaben im Zeitpunkt der Beurkundung des Vertrages beim Notar zu hinterlegen. Diese sind mit der Abschrift des Kaufvertrages bzw. der Übermittlung der Daten gemäß § 195 an die Gutachterausschüsse zu übermitteln.“

Des Weiteren unterstützt der ZIA die Anregung des Bundesrates zur BauGB-Novelle, wonach die Gutachterausschüsse und die Oberen Gutachterausschüsse (OGA) die bundesweite Grundstücksmarkttransparenz fördern sollen (**§ 198 BauGB**).

Dadurch wird die Grundlage für die Schaffung einer gemeinsamen Geschäftsstelle für den Arbeitskreis der Gutachterausschüsse und Oberen Gutachterausschüsse (AK-OGA) geschaffen. Nur durch eine gemeinsame Geschäftsstelle kann der AK-OGA die Aufgabe übernehmen, den Bundesmarktbericht zu erstellen sowie eine bundesweite Grundstücksmarkttransparenz zu fördern. Wenn die Länder diese Geschäftsstelle ohne eine Kooperation des Bundes realisieren steht zu befürchten, dass der Bund von den Daten der Gutachterausschüsse abgeschnitten wird. Die Geschäftsstelle kann außerdem Empfehlungen für die Standardisierung von Datenerfassung, -übermittlung und -auswertung erarbeiten, die die Nutzung der Daten für Politik und Immobilienwirtschaft erleichtert und ihre Aussagefähigkeit verbessert.

## **II. Baunutzungsverordnung (BauNVO)**

### **zur Prüfbittte des Bundesrates bzgl. der Regelungen aus §§ 4a, 7**

Der Bundesrat äußert sich in seinem Beschluss besorgt, dass innerstädtische Quartiere immer häufiger vollständig der gewerblichen Nutzung dienen und Wohnnutzung zurückgedrängt wird. Er schlägt deshalb vor, grundsätzliche Regelungen einzuführen, wonach ab einer bestimmten Geschosshöhe ein bestimmter prozentualer Anteil eines Gebäudes oder Quartiers der Wohnnutzung dienen muss.

Dies ist aus Sicht des ZIA abzulehnen. Dieser Vorschlag erscheint wenig zielführend, da er der im Gesetz verankerten Kompetenz der Kommune hinsichtlich städteplanerischer Erwägungen entgegensteht. Eine verpflichtende Wohnraumförderung ist darüber hinaus geeignet, städteplanerische Ziele zu konterkarieren, eine gesetzliche Überregulierung würde das flexible Reagieren auf Markterfordernisse erschweren und im Ergebnis erhebliche Investitionshemmnisse bewirken.

### **zu § 11 Abs. 3 S. 1 Nr. 2**

#### **Ansammlungen mehrerer Einzelhandelsbetriebe in räumlich-funktionalem Zusammenhang**

In § 11 Abs. 3 BauNVO ist geregelt, dass bestimmte Handels- und Einzelhandelsbetriebe nur in festgesetzten Sondergebieten zulässig sind. Der Bundesrat fordert nun in seinem Beschluss, die aufgeführten Betriebsformen um Ansammlungen mehrerer Einzelhandelsbetriebe in räumlich-funktionalem Zusammenhang zu erweitern.

Aus Sicht des ZIA führt dieser Vorschlag jedoch nicht zu mehr Rechtssicherheit. Vielmehr wird mit dem Begriff „räumlich-funktionaler Zusammenhang“ lediglich ein in diesem Zusammenhang neuer unbestimmter Rechtsbegriff geschaffen, den auszuliegen weitere Schwierigkeiten nach sich ziehen kann. Darüber hinaus würde durch den Vorschlag des Bundesrates gezielt die bestehende Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts umgangen, die bestätigt, dass mehrere nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe, die baulich voneinander getrennt sind, nicht in der Verkaufsfläche aufaddiert werden dürfen. Der ZIA setzt sich dafür ein, dass der Einzelhandel im Interesse der Bevölkerung auf lange Sicht gefördert anstatt blockiert wird eine Änderung der Vorschrift ist daher nicht erforderlich.

### **zu § 17 Abs. 2**

#### **Innenentwicklung und Nachverdichtung erleichtern**

Obergrenzen bei der Bestimmung des Maß der baulichen Nutzung sind grundsätzlich bindend und dürfen bisher nur überschritten werden, wenn besondere städtebauliche Gründe dies erfordern. Das Kabinett hat in seinem Entwurf vorgeschlagen, dies nun allgemein aus städtebaulichen Gründen zuzulassen und außerdem nicht mehr an die Bedürfnisse des Verkehrs zu koppeln.

Für eine nachhaltige Innenentwicklung ist es zwingend erforderlich, mehr Spielräume für innerstädtische Nachverdichtungsstrategien zu ermöglichen. Der ZIA begrüßt daher die geschaffenen Erleichterungen bei der Überschreitung von Maßobergrenzen, die künftig allein aus „städtebaulichen Gründen“ zulässig sein werden. Damit kann in Zukunft – auch ohne dass „besondere“ städtebauliche Gründe vorliegen und ohne dass Verkehrsbedürfnisse befriedigt sein müssen – von den Obergrenzen leichter abgewichen werden.

#### **zu § 20 Abs. 1**

##### **Einheitlicher Vollgeschoss-Begriff**

Der ZIA vermisst die angedachte Einführung eines bundeseinheitlichen Vollgeschoss-Begriffes aus dem Referentenentwurf vom 14.2.2012, der mit der Neufassung des § 20 Abs. 1 BauNVO eine notwendige Klarstellung finden sollte. Danach sind „(1) Vollgeschosse sind Geschosse, deren Deckenoberkante im Mittel mehr als 1,4 Meter über die Geländeoberfläche hinausragt und die über zwei Drittel ihrer Grundfläche eine lichte Höhe von mindestens 2,3 Metern haben.“

Mit der bundeseinheitlichen Regelung dieses jeweils relevanten Begriffs in Anlehnung an die Musterbauordnung 2002 würden mögliche Abweichungen zwischen Bauplanungs- und Bauordnungsrecht vermieden werden, insbesondere soweit der bisherige Verweis auf Landesrecht irgendwann ins Leere führen könnte. Der ZIA setzt sich daher für eine Wiederaufnahme des Vorschlags ein, zumal damit der Forderung nach Entbürokratisierung durch Vereinheitlichung und damit einhergehend Beschleunigung der Verfahren Genüge getan würde.

#### **zu § 23 Abs. 2 S. 2, 3**

##### **Festsetzung von Baulinien**

§ 23 BauNVO regelt die Überbaubarkeit von Grundstücksflächen durch die Festsetzung verschiedener Baulinien, Baugrenzen und Bebauungstiefen. Eine geringfügige Änderung gegenüber den Vorgaben kann dabei zugelassen werden.

Gerade bei projektbezogenen Angebotsbebauungsplänen erweist sich die Möglichkeit, Ausnahmen von einer Baulinienfestsetzung im Bebauungsplan festzusetzen, aber häufig als nicht weitgehend genug. Um Projekte zielführender und den individuellen Bedarfen angepasst durchführen zu können, sollte nach Meinung des ZIA § 23 Abs. 2 S. 2, 3 BauNVO hinsichtlich der Überschreitungsmöglichkeiten der Baulinie flexibler ausgestaltet werden.

### **III. Rechtsbereinigung und Klarstellung**

#### **Zu Regelungen zum Ausgleich von Eingriff in Natur und Landschaft**

Im Baugesetzbuch sind die Regelungen, die sich mit dem Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft beschäftigen, vergleichsweise unübersichtlich verteilt (vgl. BauGB § 1a Abs. 2 und 3, § 5, § 9, § 24 a, §§ 55 ff. §§ 135 a ff., § 200 a). Hier stellt sich die Frage, ob diese Thematik nicht zusammenhängender und übersichtlicher geregelt werden könnte.