

Stellungnahme des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG)

zu dem Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) zu einem Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) vom 09. Juni 2020

Düsseldorf, den 07. Juli 2020

Vorbemerkung

Die Expertenkommission „nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik – Baulandkommission“ hat bereits am 02. Juli 2019 Handlungsempfehlungen zur nachhaltigen Baulandmobilisierung und Bodenpolitik vorgelegt. Es wird zur Kenntnis genommen, dass nun ein Referentenentwurf zur Umsetzung der Empfehlungen vorgelegt wird.

Bedauerlich ist allerdings zum einen, dass die Bundesregierung nicht längst die Gelegenheit genutzt hat, die überfällige Überarbeitung des Baugesetzbuchs und der Baunutzungsverordnung in einem Guss zu vollziehen und zwischenzeitlich Einzelnovellen zur Verbesserung des Tierwohls und für eine Länderöffnungsklausel zu einer Einführung eines Mindestabstands von Windenergieanlagen zu baulichen Nutzungen zu Wohnzwecken verabschiedet wurden.

Zum anderen ist zu bedauern, dass der Entwurf weit hinter den Erwartungen zurückbleibt. Es ist nicht zu erkennen, dass der Entwurf Gemeinden in die Lage versetzt, insbesondere Wohnungsbau flexibler erleichtern zu können.

Soweit das BMI darum gebeten hat, ggfs. bestehenden Bedarf an der Wiedereinführung der Sonderregelungen für Flüchtlinge in §§ 246 Absatz 8 ff. BauGB, die zum 31.12.2019 ausgelaufen sind, geltend zu machen, weist das MHKBG darauf hin, dass sich in NRW nach wie vor Kommunen vor die Herausforderung gestellt sehen, Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbewerber in ausreichendem Umfang bereitzustellen.

- Es wird in diesem Zusammenhang auf den Beschluss des Bundesrates vom 29. November 2019 (BR-Drucksache 616/19) hingewiesen. Über den damaligen Beschluss des Bundesrates hinaus wird zusätzlich darum gebeten, die Möglichkeit zu schaffen, befristet erteilte Baugenehmigungen (vgl. § 246 Absatz 12 und 13 Satz 1 Nummer 1 BauGB) auch verlängern zu können.

Im Folgenden wird im Abschnitt A zu den Vorschlägen im Referentenentwurf Stellung genommen, im Abschnitt B werden Änderungen des Baugesetzbuchs und der Baunutzungsverordnung über den Referentenentwurf hinaus angeregt.

A. Zum Referentenentwurf

I. Angespannte Wohnungsmärkte (Artikel 1 Nummern 10, 12, 17, 18, 23)

Soweit im Referentenentwurf in mehreren Nummern (10, 12, 17, 18, 23) auf den Begriff des angespannten Wohnungsmarktes als Tatbestandsvoraussetzung abgestellt wird, ist festzustellen, dass in vier dieser Vorschriften der Wortlaut des § 556d BGB zwar vollumfänglich zitiert wird, aber die Vorschrift des BGB nicht genannt wird. Auch in § 250 neu wird der Begriff „angespannter Wohnungsmarkt“ verwendet, ohne auf § 556d BGB zu verweisen.

In einer der fünf Vorschriften (§ 250 BauGB-E) wird den Landesregierungen eine Ermächtigung eingeräumt, Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten per Rechtsverordnung festzusetzen. Vor Anwendung der anderen Vorschriften muss offenbar die jeweilige Gemeinde für sich feststellen, ob die Tatbestandsvoraussetzung in ihrem Gebiet oder einem Teilgebiet vorliegt. Das Verfahren hierzu bleibt unklar.

Ebenso bleibt unklar, ob von Verordnungen der Landesregierung, sei es auf Grundlage des § 556d BGB oder auf Grundlage des § 250 BauGB-E, eine Indizwirkung für die Anwendung der anderen Vorschriften ausgehen soll oder ob die Verordnungen gar eine Sperrwirkung entfalten könnten. Es scheint so nicht ausgeschlossen, dass in einem Land angespannte Wohnungsmärkte nach einer Verordnung aufgrund von § 556d BGB festgelegt sind oder werden, dann ggfs. zusätzlich (andere) angespannte Wohnungsmärkte über eine Verordnung aufgrund von § 250 BauGB-E festgelegt würden und außerdem Gemeinden feststellen würden, dass sie einen angespannten Wohnungsmarkt haben.

Diese Konzeption wird daher abgelehnt.

Bei Nutzung derselben Begrifflichkeit im Gesetz muss sichergestellt sein, dass auch eine Auslegung und ein einheitlicher Vollzug gewährleistet wird. Dies kann und muss durch Bezugnahme in den jeweiligen Vorschriften auf § 556d BGB erreicht werden.

In den o.g. Nummern ist daher sicherzustellen, dass es statt

„...es sich um ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt handelt. Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten bei großer Nachfrage besteht.“

jeweils heißt

„es sich um ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt gemäß § 556d des Bürgerlichen Gesetzbuchs handelt.“

Auch § 250 BauGB-E ist entsprechend anzupassen; auf die weiteren Ausführungen zu § 250 BauGB-E weiter unten wird verwiesen.

II. Städtebauliche Erforderlichkeit (Artikel 1 Nummer 2 a))

Zu § 1 Absatz 3 BauGB erläutern wir wie folgt:

Grundsätzlich wird die Bedeutung verstärkter Wohnraumschaffung unterstützt. Eine planungsrechtliche Erforderlichkeit für die Bauleitplanung kann sich jedoch in vielen Fällen ergeben.

Es erschließt sich nicht, warum nun ein sektorales Thema – auch wenn es derzeit sehr virulent ist – in den § 1 Abs. 3 BauGB aufgenommen werden soll. Es sollte vermieden werden, einer Entwicklung Vorschub zu leisten, zukünftig bei drängenden städtebaulichen Herausforderungen und damit verbundenen Gesetzesnovellierungen den bisher bewusst allgemein gehaltenen § 1 Abs. 3 BauGB aufzuboahren.

Der Zusatz hat weder eine juristische noch eine praktische Relevanz, vielmehr suggeriert er ein Prä für den Wohnungsbau in jeder Bauleitplanung, der jedoch dem Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB widerspricht, dem eine gesetzliche Präferenz bestimmter Belange fremd ist.

III. Ersatzgeld (Artikel 1, Nummern 3 a und 4 c) bb))

1.

Der im Referentenentwurf in Nummer 3 Buchstabe a) vorgesehene neue § 1 a Absatz 3 Satz 6 soll lauten:

„Soweit ein Ausgleich **innerhalb der Gemeinde** nicht möglich ist, **kann** nach Aufstellung des Bebauungsplanes Ersatz in Geld nach Maßgabe des § 135 d **geleistet werden.**“

Erläuterung:

In Nordrhein-Westfalen gibt es 5 Naturräume mit erheblicher Ausdehnung (z.B. niederrheinische Bucht von Köln bis zur Eifel). Da für einen möglichen Ausgleich grundsätzlich die gesamte Naturraumeinheit zur Verfügung steht, wird es im Bauleitplanverfahren äußerst schwierig sein, die Unmöglichkeit des Ausgleichs nachzuweisen. Selbst wenn eine planende Gemeinde den Nachweis führen könnte, stellte sich in der Folge die Frage, wo und wie im Naturraum das Ersatzgeld verwendet werden sollte, da die Gemeinde bereits dargelegt haben muss, dass ein Ausgleich im Naturraum nicht möglich ist. Auch vor diesem Hintergrund erscheint sowohl die praktische wie rechtliche Anwendung problematisch.

Gerade in Ballungsräumen besteht ein besonderer Druck für den Neubau von Wohnungen. Gleichzeitig ist jedoch ein Ausgleich in der Kommune meist schwierig, da Ersatzflächen oft nicht verfügbar sind. Auch die Abstimmung mit Nachbarkommunen, ob ein Ausgleich alternativ dort möglich ist, ist sehr aufwändig.

Daher sollte die Möglichkeit des Ersatzgeldes für die Fälle eröffnet werden, bei denen der Ausgleich im eigenen Stadtgebiet nicht möglich ist. Dies lässt sich im

Bauleitplanverfahren noch mit vertretbarem Aufwand nachweisen und schafft Spielraum für die Suche nach geeigneten und koordinierten Ausgleichsmaßnahmen (die dann wiederum im gesamten Naturraum stattfinden können und sollten).

Allerdings kann es mit der vorgesehenen neuen Regelung vor allem bei der Planung von Windkraftanlagen im Rahmen der Bauleitplanung für den Ausgleich von Eingriffen ins Landschaftsbild zu solchen Zahlungen kommen. Vor diesem Hintergrund wird angeregt, den neuen Satz 6 in eine Kann-Vorschrift umzuformulieren.

2.

Der im Referentenentwurf in Nummer 4 Buchstabe c) bb) vorgesehene neue § 9 Absatz 1 a Satz 3 soll lauten:

*„Soweit gemäß § 1a Absatz 3 Satz 6 für einen zu erwartenden Eingriff ein Ausgleich **in Geld erfolgt (Ersatzgeld)**, ist dies ebenfalls festzusetzen.“*

Erläuterung:

Da auch Fälle denkbar sind, in denen ein Ausgleich nicht erfolgt, weil dieser in der Begründung weggewogen wird, sollte in der geplanten Regelung explizit auf das Ersatzgeld abgestellt werden.

3.

Es wäre systematisch überzeugender, das im Referentenentwurf als § 135d Absatz 5 geregelte Satzungsrecht in § 135c BauGB aufzunehmen.

IV. Elektromobilität (Artikel 1 Nummer 2 b) bb))

Die aufzunehmende Ergänzung in § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB soll heißen: „auch im Hinblick auf **die Entwicklungen beim Betrieb** von Kraftfahrzeugen, etwa der Elektromobilität“

Erläuterung:

Nicht jede Entwicklung im Bereich der Elektromobilität „neueren“ Datums sollte zur Anpassung des Gesetzes führen.

V. Grün- und Freiflächen als zu berücksichtigender Belang (Artikel 1 Nr. 2 lit. b) dd))

Der neue § 1 Abs. 6 Nr. 14 BauGB soll heißen: „die ausreichende Versorgung mit Grün- und Freiflächen, **insbesondere zur Förderung der Klimafolgenanpassung**“.

Erläuterung:

Laut Begründung durch die Betonung der Grün- und Freiflächen der Gedanke der nachhaltigen Stadtentwicklung (insb. zum Umgang mit Klimafolgen) gestärkt werden.

VI. Sektoraler Bebauungsplan für Wohnen (Artikel 1 Nr. 4 d)

Satz 1 der im Referentenentwurf vorgeschlagenen Regelung ist wie folgt zu fassen:

„(2d) Für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34) können in einem Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung *neben den erforderlichen Festsetzungen gemäß Absatz 1* darüber hinaus festgesetzt werden:

- a) Flächen, auf denen nur Gebäude errichtet werden dürfen, bei denen einzelne oder alle Wohnungen die baulichen Voraussetzungen für eine Förderung mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung erfüllen;
- b) Flächen, auf denen nur Gebäude errichtet werden dürfen, bei denen sich ein Vorhabenträger hinsichtlich einzelner oder aller Wohnungen in einem städtebaulichen Vertrag verpflichtet, zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses geltende Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung, insbesondere die Mietpreisbindung, einzuhalten und die Einhaltung dieser Verpflichtung in geeigneter Weise sichergestellt wird.

[Sätze 2 bis 5 wie im Referentenentwurf]

Erläuterung:

Die rechtliche Konsequenz des enumerativen Festsetzungskatalogs für Bauleitpläne nach § 9 Abs. 2d mit den Nummern 1 bis 8 führt dazu, dass in diesen Bebauungsplänen andere notwendige Festsetzungen zur planerischen Konfliktbewältigung (z.B. aufgrund von Immissionsschutzanforderungen oder besonderen Bodenverhältnissen) oder zur Umsetzung planerischer Konzepte nicht möglich sind und daher der Anwendungsbereich des neuen Instrumentes des sektoralen Bebauungsplans nach § 9 Abs. 2d unnötig stark eingeschränkt wird.

Es wird daher vorgeschlagen, dass neben den Festsetzungen nach Abs. 1 auch Festsetzungen nach Abs. 2d Nr. 2 und 3 getroffen werden können. Die Nrn. 1 und 4 bis 8 könnten dann gestrichen werden. Über die bisherigen sektoralen Bebauungspläne nach § 9 Abs. 2a und 2b BauGB konnten bestimmte ansonsten zulässige Nutzungen ausgeschlossen werden. Ziel des neuen sektoralen Bebauungsplans ist es jedoch, Wohnnutzung zu begründen. Es wird Fallkonstellationen geben, bei denen zusätzliche Festsetzungen, bspw. zum Lärmschutz oder bei größeren Arealen eine Erschließungsstraße, erforderlich werden können.

VII. Vorkaufsrecht (Artikel 1 Nummer 9)

Über die vorgeschlagene Regelung hinaus, ist § 24 Absatz 2 zu streichen. Es soll erreicht werden, dass das Vorkaufsrecht (wie schon nach früherer Rechtslage) sich auch auf Wohnungseigentum und Erbbaurecht bezieht. Als Folgeänderung ist in § 25 Absatz 2 Satz 1 die Angabe „2 und“ zu streichen.

Alternativ ist denkbar, zumindest den Anwendungsfall des neuen § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 auf Wohnungseigentum und Erbbaurecht zu beziehen.

Erläuterung:

Auch der Erwerb von Wohnungseigentum kann die Gemeinde langfristig in die Lage versetzen, die Nutzung von Grundstücken zu den in § 24 BauGB genannten öffentlichen Zwecken zu nutzen. Diese Möglichkeit sollte sie insbesondere dort erhalten, wo es um die Vermeidung städtebaulicher Missstände geht.

VIII. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen (Artikel 1 Nummer 16):

In § 136 Absatz 3 Nummer 2 Buchstabe c soll das Wort „Grünflächen“ **und das nachfolgende Komma** durch die Wörter *„und die Vernetzung von Grün- und Freiflächen unter Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung, seine Ausstattung mit“* ersetzt werden.

Erläuterung:

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung.

IX. Baugebot (Artikel 1 Nummer 18)

Die vorgesehene Änderung von § 176 wird abgelehnt. Es soll ein massiver Eingriff in die Eigentumsrechte vorgesehen werden und kann daher nicht unterstützt werden.

Erläuterung:

Nach der beabsichtigten Regelung könnte einer Eigentümerin oder einem Eigentümer über die Festsetzungen des Bebauungsplans hinaus aufgegeben werden (Zitat) *„...sein Grundstück mit einer oder mehreren Wohneinheiten zu bebauen, wenn in einem Bebauungsplan Wohnungsnutzungen zugelassen sind...Dabei kann die Gemeinde auch ein den Festsetzungen des Bebauungsplans entsprechende Maß der Nutzung anordnen...“*

Damit könnte in dem Baugebot der Zwang verfügt werden, hier nur die Bebauung mit einer oder mehreren Wohneinheiten (einschl. Maß der Nutzung) vorzusehen anstelle einer der im MI dem Eigentümer durchaus auch möglichen anderen bzw. zusätzlichen

Nutzungsarten (vgl. § 6 Abs. 2 BauNVO: z.B. Geschäfts- und Bürogebäude, Einzelhandelsbetriebe, sonstige nicht störende Gewerbebetriebe oder Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitlich und sportliche Zwecke).

Des Weiteren erscheint die Gestaltung in Form des Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 4 ausschließlich dem Zweck zu dienen, den Gemeinden zugunsten der genannten Wohnungsunternehmen Eigentum an den Grundstücken zu verschaffen. Dieses beabsichtigte Vorgehen erscheint vor dem Hintergrund staatlichen Handelns eher fragwürdig.

Es wäre zielführender stattdessen eine Art „Baurecht auf Zeit“ (durch befristetes Baurecht Anreiz für Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer, zeitnah Wohneinheiten herzustellen, das bei Nichtnutzung innerhalb der Befristungsdauer wieder entfällt) einzuführen, mit dem auch auf das Zwangsinstrument der Enteignung verzichtet werden und die Belange des Eigentumsgrundrechts mit den Notwendigkeiten der Wohnbaulandmobilisierung besser in eine gerechte Abwägung gebracht werden können.

X. Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung (Artikel 1 Nummer 19)

Regelungsvorschlag

§ 176 a Absatz 2 Satz 2 wird das Wort „Wohnbedarfs“ durch die Wörter „Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten“ ersetzt.

Erläuterung:

Der vorgeschlagene neue § 176a definiert ein städtebauliches Entwicklungskonzept, mit dessen Hilfe insbesondere die bauliche Nutzbarmachung von im Gemeindegebiet ohne Zusammenhang verteilt liegenden unbebauten oder nur geringfügig bebauten Grundstücken erreicht werden soll. Explizit benannt wird es als Mittel zur Begründung von Baugeboten (städtebauliche Erforderlichkeit).

Vom Prinzip her wird hier eine Baulandstrategie für den Innenbereich beschrieben, die aus Analyse, Strategie und Zielen besteht. Daraus abzuleiten wäre die städtebauliche Erforderlichkeit von Bebauungen.

Etwaige Vorteile ergeben sich daraus, dass die Begründung mehrerer Baugebote in ähnlich gelagerten Fällen oder in einem Quartiersbezug leichter erfolgen kann, als im Fall des Begründungszwangs im Einzelfall. Weitere Vorteile könnten sich im Hinblick auf die Akzeptanz der Anwendung des Baugebots oder bei einer Beklagung ergeben.

Eine „Stärkung der Innenentwicklung“ bedeutet mehr als die Förderung der Wohnfunktion. Vielmehr geht es um die Stärkung von Quartieren, die sehr gute Wohn-

und Lebensbedingungen bieten. Reine Wohnviertel sind dies i.d.R. nicht, vielmehr geht es um mischgenutzte Stadtteile, die auch Gewerbeflächen enthalten.

Das städtebauliche Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung macht den politischen Willen deutlich, Wohnraummangel durch Nachverdichtung zu bekämpfen und stellt eine konzeptionelle Begründung für die Anwendung von Rechtsinstrumenten dar. Es wird empfohlen, neben dem Wohnungsbau auch die Schaffung von Gewerbeflächen als Ziel des Entwicklungskonzepts zu benennen.

Damit wird das Instrument vielseitiger einsetzbar. Die Umformulierung orientiert sich an § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB.

XI. Bildung von Wohnungseigentum in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten (Artikel 1 Nr. 23)

§ 250 BauGB-E wird abgelehnt.

Erläuterung:

Bereits heute besteht über § 172 Absatz 1 Satz 4 BauGB die Möglichkeit für Landesregierungen für die Grundstücke in Gebieten einer Satzung nach § 172 Satz 1 Nummer 2 durch Rechtsverordnung mit einer Geltungsdauer von höchstens fünf Jahren zu bestimmen, dass die Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum (§ 1 des Wohnungseigentumsgesetzes) an Gebäuden, die ganz oder teilweise Wohnzwecken zu dienen bestimmt sind, nicht ohne Genehmigung erfolgen darf.

In Nordrhein-Westfalen waren seit 1990 jeweils nur ein Wohnviertel in jeweils einer Stadt mit einer Milieuschutz-Satzung belegt: Auswertungen belegen, dass die Thematik „Umwandlung“ kaum bis gar nicht zum Tragen kam. Das weit wirksamere Instrument ist die Kündigungssperrfrist wie sie in § 577a BGB hinterlegt ist. Insofern wird hier kein Bedarf für einen § 250 BauGB-E – zumal es zu keinen Änderungen an § 172 BauGB kommen soll – gesehen.

XII. Orientierungswerte für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung, § 17 BauNVO (Artikel 2 Nr. 4)

In § 17 BauNVO-E wird ein Satz 2 angefügt:

„Eine Überschreitung der Orientierungswerte für Obergrenzen kommt aus städtebaulichen Gründen insbesondere in Betracht, wenn die Überschreitung durch Umstände ausgeglichen ist oder durch Maßnahmen ausgeglichen wird, durch die sichergestellt ist, dass die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und

Arbeitsverhältnisse nicht beeinträchtigt werden und nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt vermieden werden.“

§ 17 Satz 2 BauNVO-E wird in der Folge zu Satz 3:

„In Wochenendhausgebieten und Ferienhausgebieten dürfen die Orientierungswerte für Obergrenzen nach Satz 1 nicht überschritten werden.“

Erläuterung:

Vor dem Hintergrund einer inzwischen deutlichen Zunahme der planerischen Dichten in aktuellen B-Plänen in den stark wachsenden Großstädten aufgrund des immensen Drucks auf dem Wohnungsmarkt (und entsprechendem Druck auf Politik und Verwaltung) mit den Instrumenten

- a) des erst 2017 eingeführten „Urbanen Gebiets“,
- b) der Überschreitung der Obergrenzen des § 17 BauNVO bereits nach geltendem Recht § 17 (2) sowie
- c) einer feststellbaren Entwicklergetriebenen Bauleitplanung mit Weiterverkauf an Anlagefonds (statt einer durch Bestandshalter verantworteten Planung)

zeichnen sich bereits jetzt einerseits eine positive Dynamik aber leider auch eine Negativentwicklung ab, die zu Zeiten der Baulandkommission so nicht vorhersehbar war. Dabei droht insbesondere dem geförderten Wohnungsbau, gezielt in solche „bedenkliche Dichtebereiche“ abgedrängt zu werden.

Daher wird vorgeschlagen, neben der angestrebten Flexibilisierung des bisherigen § 17 Abs. 1 ergänzend die Erwägungen des bisherigen § 17 Abs. 2 für die Überschreitung der Orientierungswerte beizubehalten.

B. Weitere Änderungswünsche (über den Referentenentwurf hinaus)

I. Änderung BauGB

1. Möglichkeit einer rein digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 3 BauGB) als dauerhafte Regelung

Regelungsvorschlag:

- a) § 3 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

Nach Satz 1 wird folgender Satz 2 eingefügt:

„Die öffentliche Unterrichtung nach Satz 1 kann durch Einstellung von entsprechenden Unterlagen in das Internet erfolgen.“

- b) § 3 Abs. 2 wird wie folgt gefasst:

Die Entwürfe der Bauleitpläne sind mit der Begründung und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer eines Monats, mindestens jedoch für die Dauer von 30 Tagen, oder bei Vorliegen eines wichtigen Grundes für die Dauer einer angemessenen längeren Frist öffentlich auszulegen. Die Offenlage der nach Satz 1 auszulegenden Unterlagen kann über eine ortsgebundene elektronische Einsichtnahme erfolgen. Ort, Art und Dauer der Auslegung sowie Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen; dabei ist darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen während der Auslegungsfrist abgegeben werden können und dass nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen bei der Beschlussfassung über den Bauleitplan unberücksichtigt bleiben können. Die nach § 4 Absatz 2 Beteiligten sollen von der Auslegung benachrichtigt werden. Die fristgemäß abgegebenen Stellungnahmen sind zu prüfen; das Ergebnis ist mitzuteilen. Haben mehr als 50 Personen Stellungnahmen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt abgegeben, kann die Mitteilung dadurch ersetzt werden, dass diesen Personen die Einsicht in das Ergebnis ermöglicht wird; die Stelle, bei der das Ergebnis der Prüfung während der Dienststunden eingesehen werden kann, ist ortsüblich bekannt zu machen. Bei der Vorlage der Bauleitpläne nach § 6 oder § 10 Absatz 2 sind die nicht berücksichtigten Stellungnahmen mit einer Stellungnahme der Gemeinde beizufügen.

Begründung:

Das Internet und die Nutzung elektronischer Medien bieten Chancen zur Veränderung und Optimierung. Insgesamt gilt es, die Potentiale der Digitalisierung zu nutzen, um Arbeitsabläufe und die vielfältigen Kontakte insbesondere mit Bürgerinnen und Bürgern mithilfe moderner Informationstechnologien neu zu gestalten. Für viele Bürgerinnen und Bürger ist es heute selbstverständlich, viele Dinge des täglichen Lebens digital zu

erledigen. Auch die Erfahrungen angesichts der Einschränkungen für das öffentliche Leben durch die COVID-19-Pandemie haben gezeigt, dass digitale Kontakte und Kommunikation von den Einschränkungen deutlich weniger betroffen sind. Dies gilt es für die Zukunft zu nutzen.

Die frühzeitige Beteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB soll daher auch durch eine ausschließliche Einstellung in das Internet erfolgen können. Die Offenlage der nach § 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB auszulegenden Unterlagen soll auch über eine ortsgebundene elektronische Einsichtnahme erfolgen können. Dies kann über ein Touchscreen am oder im Gebäude oder andere digitale Lösungen erfolgen. Entscheidend ist, dass diejenigen einen Zugang zu den Unterlagen erhalten, die keinen Zugriff auf das Internet haben.

Wegen des hohen Verbreitungsgrads digitaler Medien ist es zu rechtfertigen, wenn die planenden Gemeinden eine ausschließliche Offenlage mit digitalen Medien vorsehen können.

a) Zu § 3 Abs. 1

Es wird klargestellt, dass eine frühzeitige Bürgerbeteiligung auch dadurch erfolgen kann, dass entsprechende Unterlagen ins Internet eingestellt werden können.

b) Zu § 3 Abs. 2

Für das Bauleitplanverfahren ist grundsätzlich eine förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen, wobei der Entwurf des Bauleitplans mit der Begründung und weiteren Unterlagen öffentlich ausgelegt wird. Diese Offenlage findet üblicherweise in den Räumlichkeiten der Gemeinde mit den relevanten Unterlagen in Papierform statt.

Wegen des hohen Verbreitungsgrads digitaler Medien ist es zu rechtfertigen, wenn die planenden Gemeinden eine ausschließliche Offenlage mit digitalen Medien vorsehen können. Es wird von daher angeregt, dass die Offenlage der nach § 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB auszulegenden Unterlagen auch über eine ortsgebundene elektronische Einsichtnahme – insbesondere über ein Touchscreen – erfolgen kann. Es sind aber auch andere technische Lösungen denkbar. Die planende Gemeinde soll also die Wahl haben, entweder eine Offenlage mit den relevanten Unterlagen in Papierform oder über eine ortsgebundene elektronische Einsichtnahme der entsprechenden Unterlagen durchzuführen.

Bei der ortsgebundenen elektronischen Einsichtnahme ist sicherzustellen, dass dieser Zugang sowohl witterungsunabhängig als auch von im Umgang mit digitalen Medien weniger geübten Personen niedrigschwellig möglich ist. Da zu den Anforderungen der Offenlage vor Ort auch die Möglichkeit zählt, auf Nachfrage eine Erläuterung durch sachkundige

Bedienstete zu erhalten, können dabei auch Fragen der Bedienung beantwortet werden.

Die ortsgebunden elektronische Einsichtnahme kann dabei auch außerhalb der sonst üblichen öffentlichen Gebäude stattfinden. Dies stellt insbesondere auch vor dem Hintergrund der mit den Erfahrungen mit den Beschränkungen des öffentlichen Lebens aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 und den damit einhergehenden Zugangsbeschränkungen öffentlicher Gebäude einen Vorteil dar.

Weitere Änderungsmöglichkeiten ergeben sich in §§ 6a und 10 BauGB sowohl hinsichtlich der Verpflichtung zur Bereitstellung von Bauleitplänen im Internet sowie einen ausdrücklichen Verzicht auf das Schriftformerfordernis bei der Ausfertigung von Bauleitplänen. Auch Änderungen in § 4a in Bezug auf die Trägerbeteiligung kann zu einer weiteren Digitalisierung von Bauleitplanverfahren beitragen.

2. Genehmigung des gemeinsamen FNP durch Bezirksregierungen (§ 203 Abs. 4)

Regelungsvorschlag:

„Unterliegen die Planungsbereiche gemeinsamer Flächennutzungspläne (§ 204) oder von Flächennutzungsplänen und Satzungen eines Planungsverbands (§ 205) der Zuständigkeit verschiedener höherer Verwaltungsbehörden, entscheiden die jeweiligen höheren Verwaltungsbehörden im gegenseitigen Einvernehmen“.

Begründung:

Der derzeitige § 203 Abs. 4 sieht eine Genehmigung durch die oberste Landesbehörde vor. Die Genehmigung der Flächennutzungspläne erfolgt jedoch regelmäßig durch die höheren Verwaltungsbehörden, in Nordrhein-Westfalen sind dies die Bezirksregierungen. Durch ihr Tätigwerden als Genehmigungsbehörde verfügen diese insofern über eine entsprechende Verwaltungspraxis und weisen als Bündelungsbehörde eine entsprechende Sachkenntnis in den unterschiedlichen Rechtsbereichen auf. Es ist insofern folgerichtig, auch die Genehmigung von gemeinsamen Flächennutzungsplänen durch die höheren Verwaltungsbehörden vorzusehen.

3. Privilegierung von Mobilfunkanlagen im Außenbereich (§ 35 BauGB)

Regelungsvorschlag:

§ 35 des Baugesetzbuchs in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Art. 6 des Gesetzes vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 587) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

- a) In Abs. 1 Nr. 3 wird das Wort „Telekommunikationsdienstleistungen,“ gestrichen.
- b) In Abs. 1 Nr. 7 wird am Ende das Wort „oder“ gestrichen.
- c) In Abs. 1 Nr. 8 wird am Ende die Angabe „,“ durch die Angabe „, oder“ ersetzt.
- d) In Abs. 1 wird nach Nr. 8 folgende Nr. 9 angefügt:
„9. der öffentlichen Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen an funktechnisch geeigneten Standorten dient.“
- e) In Abs. 3 Satz 3 wird nach den Wörtern „Nummer 2 bis 6“ die Angabe „und 9“ eingefügt.
- f) In Abs. 5 Satz 2 Halbsatz 1 wird nach den Wörtern „Nummer 2 bis 6“ die Angabe „und 9“ eingefügt.
- g) In Abs. 5 Satz 2 Halbsatz 2 wird nach den Wörtern „Nummer 2 bis 6“ die Angabe „und 9“ eingefügt.

Begründung (Allgemein):

Die Digitalisierung verändert und durchdringt alle Lebensbereiche. Flächendeckende hochleistungsfähige Netze sind dabei die Grundlage einer erfolgreichen Digitalisierung. Eine möglichst flächendeckende LTE-Versorgung sowie der sukzessive Aufbau von 5G-Mobilfunknetzen liegen daher im bundesweiten Interesse.

Zum Aufbau eines flächendeckenden und leistungsstarken Mobilfunknetzes ist es erforderlich, dass Mobilfunkanlagen auch im Außenbereich gemäß § 35 BauGB errichtet werden.

Die Errichtung von Mobilfunkanlagen im Außenbereich ist aktuell nach § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB privilegiert zulässig. Voraussetzung für die Privilegierung aller der in Nummer 3 genannten Vorhaben ist nach der ständigen bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung die Ortsgebundenheit der Anlagen (vgl. u.a. BVerwG Urteil v. 20. Juni 2013 – 4 C 2/12). Dieses Kriterium hat das Bundesverwaltungsgericht für Telekommunikationsdienstleistungen auf eine Raum- bzw. Gebietsgebundenheit erweitert. Als Korrektiv für die Erweiterung des Begriffs der Ortsgebundenheit muss der Mobilfunkbetreiber im Baugenehmigungsverfahren nachweisen, dass ihm ein Ausweichen auf einen Standort im Innenbereich nicht zugemutet werden kann. Diese Nachweispflicht stellt einen erhöhten Aufwand sowohl für die

Mobilfunkbetreiber als auch für die Bauverwaltung dar und kann somit zu einer Verzögerung des Verfahrens führen.

Begründung zu den einzelnen Vorschriften

a) Zu a) Nr. 3

Die Streichung der Telekommunikationsdienstleistungen in Absatz 1 Nr. 3 ist erforderlich, da für Telekommunikationsdienstleistungen eine neue Nr. 9 angefügt wird.

b) Zu b) Nr. 7

Redaktionelle Änderung

c) Zu c) Nr. 8

Redaktionelle Änderung

d) Zu d) Nr. 9

Zur Vereinfachung und Beschleunigung des Mobilfunkausbaus im Außenbereich wird für die Privilegierung von Telekommunikationsdienstleistungen eine neue Nr. 9 geschaffen. Durch die Schaffung eines eigenen Privilegierungstatbestandes für Telekommunikationsdienstleistungen außerhalb der Nr. 3 entfällt das Kriterium der Orts- bzw. Gebietsgebundenheit und damit für den Mobilfunkbetreiber das Erfordernis des Nachweises, dass ihm ein Ausweichen auf einen Standort im Innenbereich nicht zugemutet werden kann.

Die Merkmale des „Dienens“ und der „öffentlichen Versorgung“ bleiben unverändert erhalten. Mit dem neu eingeführten Begriff der funktechnischen Eignung soll sichergestellt werden, dass der für die Mobilfunkanlage gewählte Standort der Netzabdeckung dient. Dies ist insbesondere der Fall, wenn durch die Errichtung der Anlage „weiße Flecken“ im Funknetz geschlossen oder die (Sprach-)Qualität für einen bestimmten Bereich verbessert werden.

e) Zu e) Absatz 3 Satz 3:

Die neu geschaffene Nr. 9 wird zukünftig im Abs. 3 Satz 3 in Bezug genommen. Damit wird klargestellt, dass keine Änderungen im Hinblick auf das Recht der Kommunen, Konzentrationsflächen für Mobilfunkanlagen auszuweisen, vorgenommen werden.

f) Zu f) Absatz 5 Satz 2 Halbsatz 1:

Die neu geschaffene Nr. 9 wird zukünftig im Abs. 5 Satz 2 Halbsatz 1 in Bezug genommen. Damit wird klargestellt, dass keine

Änderungen im Hinblick auf die Rückbauverpflichtung der Betreiber vorgenommen werden.

a) Zu g) Absatz 5 Satz 2 Halbsatz 2:

Die neu geschaffene Nr. 9 wird zukünftig im Abs. 5 Satz 2 Halbsatz 2 in Bezug genommen. Damit wird klargestellt, dass keine Änderungen im Hinblick auf die Rückbauverpflichtung der Betreiber vorgenommen werden.

II. Änderung BauNVO

1. Möglichkeit zur Gliederung von GE/GI (§ 1 Abs. 11 BauNVO)

Regelungsvorschlag:

„Festsetzungen nach § 1 Abs. 4, 5 und 9 BauNVO zu den Emissionseigenschaften von baulichen und sonstigen Anlagen in den Baugebieten nach §§ 8 und 9 BauNVO sind grundsätzlich zulässig und mit der allgemeinen Zweckbestimmung der Baugebiete vereinbar, unabhängig davon, ob Teilbereiche ohne Emissionsbeschränkung im Baugebiet oder in anderen Baugebieten verbleiben.“

Begründung:

Mit Urteil vom 7. Dezember 2017 hat das BVerwG (4 CN 7/16) für ein Gewerbegebiet nach § 8 BauNVO entschieden, dass auch bei Anwendung des § 1 Abs. 4 BauNVO die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets zu wahren sei und es in jedem intern gegliederten Baugebiet allerdings ein Teilgebiet im Baugebiet selber oder in einem anderen Baugebiet der Gemeinde ohne Emissionsbeschränkung geben müsse. Mache eine Gemeinde von dieser Gliederungsmöglichkeit Gebrauch und verzichte auf eine baugebietsübergreifende Gliederung, muss gewährleistet bleiben, dass vom Typ her nicht erheblich belästigende Gewerbebetriebe aller Art im Gewerbegebiet ihren Standort finden können.

Diese Rechtsprechung ist in anderen Urteilen des BVerwG bestätigt worden und auch andere Obergerichte folgen der Auffassung. Des Weiteren sind die Aussagen zur Gliederung von Gewerbegebieten auf die Gliederung von Industriegebieten übertragen worden.

Dem Gebot der planerischen Konfliktbewältigung folgend ist es gängige Praxis der planenden Gemeinden, Gewerbe- und Industriegebiete von den Lärmemissionen her nach DIN 45691 oder nach Abstandsklasse zu gliedern, auch um den späteren Vollzug zu erleichtern oder erst zu ermöglichen. Darüber hinaus stellt der Lärm lediglich einen Störfaktor dar. Daneben können sich Belästigungen durch Gerüche, Erschütterungen oder Lichteinwirkungen ergeben. Den Gebietscharakter an einem einzelnen Störfaktor festzumachen, erscheint insofern nicht zwingend. Insbesondere für Planungen an traditionellen Industriestandorten, die bereits historisch oft durch eine Nähe unterschiedlicher Nutzungen geprägt sind, ist eine praxisgerechte Möglichkeit zur

Gliederung von Gewerbe- und Industriegebieten nach den Emissionseigenschaften weiterhin sinnvoll.

2. Anhebung der Regelvermutungsgrenze von 1.200 m² Geschossfläche für großflächige Einzelhandelsbetriebe (§ 11 Abs. 3 BauNVO)

Regelungsvorschlag:

§ 11 Absatz 3 Satz 4 der Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. November 2017 (BGBl. I S. 3786) wird gestrichen und durch folgende Sätze 4 bis 6 ersetzt:

Auswirkungen im Sinne des Satzes 2 sind in durch Bebauungsplänen festgesetzten Baugebieten nach §§ 4, 4a, 6 und 6a anzunehmen, wenn die Geschossfläche bei Vorhaben mit nahversorgungsrelevantem Kernsortiment 1.800 m² überschreitet. Die Regel des Satzes 3 gilt nicht, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Auswirkungen bereits bei weniger als 1.200 m² bzw. im Falle des Satzes 4 bei weniger als 1.800 m² Geschossfläche vorliegen oder bei mehr als 1 200 m² bzw. im Falle des Satzes 4 bei mehr als 1800 m² Geschossfläche nicht vorliegen; dabei sind in Bezug auf die in Satz 2 bezeichneten Auswirkungen insbesondere die Gliederung und Größe der Gemeinde und ihrer Ortsteile, die Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und das Warenangebot des Betriebs zu berücksichtigen. Für Sondergebiete oder Teile solcher Gebiete kann festgesetzt werden, dass

- a) ein im Bebauungsplan bestimmter Anteil der zulässigen Geschossfläche oder eine im Bebauungsplan bestimmte Größe der Geschossfläche als Verkaufsfläche oder
- b) ein im Bebauungsplan bestimmter maximaler Anteil der zulässigen Geschossfläche oder eine im Bebauungsplan bestimmte maximale Größe der Geschossfläche als Verkaufsfläche zu verwenden ist.

Begründung:

Es ist festzustellen, dass insbesondere Lebensmitteleinzelhändler neue Märkte oft oberhalb der bisherigen Schwelle von 1.200 qm Geschossfläche realisieren wollen. Die bisherige Auslegung der Norm ermöglicht in vielen Fällen über den sogenannten Nachweis der städtebaulichen Atypik bei integrierten Standorten eine Überschreitung der Regelvermutungsschwelle.

Insgesamt ist festzustellen, dass der Strukturwandel im Lebensmittelbereich (breiteres Sortiment, andere Warenpräsentation, breitere Kundengänge) zu größeren Flächenansprüchen führt. Um diesen Strukturwandel gerecht zu werden, ist die Anhebung der Regelvermutungsschwelle in durch Bebauungsplänen festgesetzten

Baugebieten nach §§ 4, 4a, 6 und 6a auf 1.800 qm Geschossfläche (= 1.200 qm Verkaufsfläche) sinnvoll, ohne die grundsätzliche Lenkungswirkung aufzugeben.

3. Beschleunigung des Mobilfunkausbaus

Regelungsvorschlag:

§ 14 Absatz 2 der Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. November 2017 (BGBl. I S. 3786) wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 2 werden die Wörter „fernmeldetechnische Nebenanlage“ durch die Wörter „die der öffentlichen Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen dienenden Nebenanlagen“ ersetzt.
- b) Nach Satz 2 werden folgende Sätze 3 und 4 angefügt:
In durch Bebauungsplan festgesetzten Baugebieten sind die der öffentlichen Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen dienenden Nebenanlagen allgemein zulässig. ⁴Absatz 1 Satz 3 gilt entsprechend.“

Begründung:

Die Regelung dient zur Beschleunigung des Mobilfunkausbaus. Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit einer Mobilfunkanlage richtet sich nach ihrer Qualifizierung als Haupt- oder Nebenanlage. Mobilfunkanlagen werden als nicht störende Gewerbetriebe und damit als Hauptanlage im Sinne der Baunutzungsverordnung eingeordnet, wenn ihre Funktion und Bedeutung innerhalb eines Versorgungsnetzes so gewichtig ist, dass sie als eigenständige Anlage anzusehen sind (BVerwG Beschluss vom 3. Januar 2012 – 4 B 27/11). Hingegen sind sie als Nebenanlagen zu qualifizieren, wenn ihnen im Versorgungsnetz nur eine untergeordnete Funktion zukommt. In den Baugebieten nach §§ 4a bis 9 BauNVO ist die Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebenanlage bauplanungsrechtlich nach der Art der Nutzung letztlich ohne Bedeutung. Da in den genannten Gebieten Mobilfunkanlagen als gewerbliche Hauptanlagen allgemein zulässig sind, sind hier Nebenanlagen des Mobilfunks erst recht zulässig.

Sofern Mobilfunkanlagen nicht allgemein zulässig sind (z. B. in allgemeinen oder reinen Wohngebieten) bestimmt § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO aktuell, dass sie in den Baugebieten ausnahmsweise zulässig sind. Die Zulassung der Mobilfunkanlage bedarf daher derzeit einer Entscheidung der Baugenehmigungsbehörde. Insbesondere bei verfahrensfreien Mobilfunkanlagen verursacht die dann erforderliche, sogenannte „isolierte Entscheidung“ der Baugenehmigungsbehörde über die Erteilung der Ausnahme eine unnötige Verzögerung des Verfahrens.

Wenn im Bebauungsplan nichts Anderes festgesetzt ist, können nach § 23 Abs. 5 BauNVO auf den nicht überbaubaren Grundstücksflächen Nebenanlagen im Sinne des

§ 14 zugelassen werden. Dies gilt auch für nach § 14 Abs. 2 Satz 2 BauNVO zulässige Mobilfunkanlagen.

Die Änderung bestimmt, dass als Nebenanlagen zu qualifizierende Mobilfunkanlagen in allen durch Bebauungsplan neu festgesetzten Baugebieten allgemein zulässig sind. Es bedarf daher nicht der Erteilung einer Ausnahme. Der Gemeinde steht bei der Ausweisung neuer Baugebiete die Möglichkeit zu, mittels Festsetzung die Zulässigkeit von Nebenanlagen einzuschränken oder auszuschließen (§ 14 Abs. 1 Satz 3 BauNVO). In faktischen Baugebieten nach § 34 Abs. 2 BauGB und Bebauungsplänen, die vor dieser Änderung in Kraft getreten sind, sind fernmeldetechnische Nebenanlagen weiterhin als Ausnahme zulässig.

Der gewählte Begriff der „Telekommunikationsdienstleistungen“ entspricht der Formulierung in § 35 Abs. 1 BauGB. Nach der Rechtsprechung ist jede drahtlose Übertragung von Sprachen und Daten hiervon umfasst. Eine inhaltliche Änderung ist mit dem neuen Begriff nicht verbunden.