DeutscherAnwaltVerein

Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins vorbereitet durch den Ausschuss Verwaltungsrecht

zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts

Stellungnahme Nr.: 30/2026 Berlin, im April 2026

Mitglieder des Ausschusses Verwaltungsrecht

- Rechtsanwalt Dr. Thomas Lüttgau, Köln (Vorsitzender, Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Dr. Jennifer Arnold, München (Berichterstatterin)
- Rechtsanwältin Kathrin Dingemann, Berlin
- Rechtsanwalt Dr. Claus Esser, Erfurt
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Mathias Hellriegel, Berlin (Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Prof. Dr. Juliane Hilf, Düsseldorf
- Rechtsanwalt Dr. Georg Hünnekens, Münster (Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Dr. Peter Neusüß, Freiburg (Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Dr. Angela Rapp, Berlin

Zuständig in der DAV-Geschäftsstelle

- Rechtsanwalt Max Gröning, Geschäftsführer, Berlin
- Rechtsanwältin Katharina Schmidt-Matthäus, Referentin, Berlin

Deutscher Anwaltverein
Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel
Rue Joseph II 40, Boîte 7B
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
EU-Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

www.anwaltverein.de

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV versammelt ca. 60.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Anwaltsnotarinnen und Anwaltsnotare, die in 253 lokalen Anwaltvereinen im In- und Ausland organisiert sind. Er vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Der DAV ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung zur Registernummer R000952 eingetragen.

I. Vorbemerkung

Im Spannungsfeld zwischen Planungsbeschleunigung und Wahrung der gemeindlichen Planungshoheit stärkt der Gesetzgeber mit dem vorliegenden Entwurf der BauGB-Novelle den dem BauGB seit jeher innewohnenden Planmäßigkeitsgrundsatzes. Die Rückbesinnung auf diesen Grundsatz wird seitens des DAV begrüßt. Gleichzeitig können die Regelungsvorschläge zur Straffung und Beschleunigung der Verfahren die Akzeptanz der Bauleitplanung steigern. Den Kommunen werden neue Handlungsmöglichkeiten eröffnet, den aktuellen Herausforderungen Rechnung zu tragen. Hierzu zählen insbesondere die Klimaanpassung, der Wohnungsbau und die Stärkung eines lebenswerten Umfeldes. Dabei verfolgt der Gesetzgeber mutige Ansätze, wie z.B. die Einstufigkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung, die Umgestaltung des Flächennutzungsplans, die Ausdehnung von Vorkaufsrechten auf die Bekämpfung krimineller Milieus und auf Share Deals. Die Einführung eines Ersatzgeldes als Kompensation für Eingriffe in Natur und Landschaft kann zu einer Erleichterung der Umsetzbarkeit von Planung führen. Diese gesetzgeberischen Angebote können nur wirken, wenn Sie in der kommunalen Planungspraxis angenommen und umgesetzt werden. Das stellt die Gemeinden vor nicht unerhebliche Herausforderungen, zumal sie noch mit der Bewältigung des Wohnungsbauturbos und dem darin enthaltenen Paradigmenwechsel beschäftigt sind. Der Deutsche Anwaltverein begrüßt die Regelungen im Wesentlichen, zeigt in der nachfolgenden Stellungnahme aber im Einzelnen rechtliche Bedenken und Optimierungsmöglichkeiten auf.

II. Stellungnahme

1. Zu Art. 1 (Änderung des Baugesetzbuches)

Zu Nr. 2 (§§ 1 BauGB-E)

Die Neusystematisierung der §§ 1 bis 2a BauGB orientiert sich an der sog. Leipzig Charta. In der Praxis wird dies zunächst mit erheblichem Aufwand und Unsicherheiten im Umgang mit den neuen Regelungen und Instrumenten verbunden sein, insgesamt aber sind die Änderungen mit Blick die damit verbundene konsistente Ordnung der Prämissen für die Bauleitplanung nach Aufgaben, Instrumenten, Grundsätzen der Abwägung und Abwägungsmaterial sinnvoll und können in der Planungspraxis sehr hilfreich sein.

Die Regelung des § 1 Abs. 7a BauGB ist ambivalent. Rechtspolitisch ist es zwar zweifelhaft, ob die Ausstattung immer neuer Vorhaben mit einem überragenden öffentlichen Interesse als Rundumschlag zu ihrer Erleichterung sinnvoll ist, da die Gefahr besteht, dass im Ergebnis nur noch überragende öffentliche Interessen untereinander abgewogen werden und den Kommunen die Befugnis genommen wird, der Belange im Einzelfall zu gewichten. Noch zielführender wäre, in den jeweiligen Fachgesetzen, wie jetzt im BNatSchG vorgesehen, das hohe Interesse am Wohnungsbau klarzustellen.

Gleichwohl kann die Regelung in einigen Bereichen, etwa im Denkmalschutzrecht, zu Erleichterungen führen. Allerdings sollten die einschränkenden Voraussetzungen entfallen. Vorzugswürdig – auch im Sinne der Deregulierung und des Bürokratieabbaus – erscheint ein genereller Abwägungsvorrang für den Wohnungsbau entsprechend dem Vorbild in § 2 EEG. Sonst könnte Umkehrschluss anderen Vorhaben das überragende öffentliche Interesse abgesprochen werden. So ist der Regelung zu entnehmen, dass außerhalb von angespannten Wohnungsmärkten oder ohne eine entsprechende Darstellung im Aufstellungsbeschluss der Wohnungsbau kein

überragendes öffentliches Interesse hat, obgleich dies im Einzelfall gegeben wäre.

Zu Nr. 3 (§ 1a BauGB-E)

Der DAV begrüßt die Einführung der Möglichkeit, anstelle eines Ausgleichs ein Ersatzgeld zu erheben. Die Beschränkung auf Fälle, in denen ein Ausgleich unmöglich ist, wird in der Praxis aber zu keinen Erleichterungen führen: Im Falle der Unmöglichkeit kann die Gemeinde die Notwendigkeit eines Ausgleichs bereits nach bisheriger Rechtslage regelmäßig „wegwägen“, nunmehr muss sie stattdessen ein Ersatzgeld erheben. Zudem sind die Fälle der Unmöglichkeit beschränkt. Da das Ersatzgeld möglichst im selben Naturraum verwendet werden soll, spricht aus Sicht des DAV nichts dagegen, die Möglichkeit zu erweitern und die Zahlung des Ersatzgeldes grundsätzlich als subsidiäres Instrument in die Abwägung der Gemeinde zu stellen.

Deshalb sollte der Satz 2 in § 1a Abs. 3 am Ende wie folgt ergänzt werden: oder durch Zahlung eines Ersatzgeldes als subsidiäres Instrument.

Zu Nr. 5 (§ 2a BauGB-E, § 13a BauGB-E)

Der DAV begrüßt die Differenzierung zwischen SUP- und UVP-pflichtigen Bebauungsplänen. Zwar wird die Unterscheidung in der Praxis gerade für kleinere Kommunen eine Herausforderung sein und ist zu befürchten, dass vorsorglich alte Maßstäbe fortgeführt werden. Der Gesetzgeber ermöglicht so aber eine Straffung des Umweltberichts.

Zu erwägen ist, generell eine Anpassung von Bebauungsplänen an nach dem Bau-Turbo erlassene Zustimmungen nach § 36a BauGB in einem beschleunigten Verfahren zuzulassen, um den Gemeinden als Ersatz der fehlenden Transparenz der Zustimmungsentscheidungen eine Möglichkeit zu geben, das Planungsrecht anzupassen und dabei auch etwaigen

Funktionslosigkeiten entgegenzuwirken. Dabei könnte auch auf weitere Verfahrensvorgaben verzichtet werden.

Zu Nr. 5 (§§ 2a – 4 BauGB-E)

Zentrale Intention des Gesetzgebers der BauGB-Novelle ist eine Straffung der Bauleitplanverfahren. Ungeachtet des Umstandes, dass auch die Personalausstattung der Kommunen und eine häufig festzustellende mangelnde Stringenz bei der Entscheidungsfindung in kommunalen Gremien sowie teils sehr hohe gerichtliche Anforderungen an Abwägung und Ermittlungstiefe wesentliche Gründe für überlange Verfahren sind, begrüßt der DAV grundsätzlich die Bestrebungen des Gesetzgebers, Ursachen für Verfahrensverzögerungen, die in vermeidbaren rechtlichen Anforderungen begründet sind, zu beheben, soweit dies (insbesondere unionsrechtlich) zulässig ist.

Mit der ersatzlosen Streichung der bisherigen frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 3 Abs. 1 geht der Gesetzentwurf einen mutigen Schritt. Dabei wird angeregt, das Adjektiv „frühzeitig“ zu streichen, weil es zu Unklarheiten führen könnte. Der DAV begrüßt dies, da die praktischen Vollzugserfahrungen gezeigt haben, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 3 Abs. 1 a. F. vielfach erst dann vorgenommen wird, wenn ein nahezu vollständiger Planentwurf vorliegt, der auch Gegenstand der Beteiligung gemäß § 3 Abs. 2 a. F. sein könnte bzw. wird. Eine Beschränkung auf die „allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung“ etc. erfolgt überwiegend nicht. Die Streichung der frühzeitigen Beteiligung in dieser Form vollzieht also nur die tatsächlichen Verhältnisse nach. Sie ist auch deshalb vertretbar, weil es Gemeinden und Vorhabenträgern unbenommen bleibt, im Interesse einer größeren Transparenz, Partizipation und Konsensbildung freiwillig frühzeitige Informationsangebote eigener Art zu machen oder auch gemäß § 3 Abs. 3 eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nach bisherigem Muster durchzuführen.

Konsequent wäre es allerdings, dann auch die frühzeitige Behördenbeteiligung gemäß § 4 Abs. 1 ausdrücklich auf die Abgabe von Stellungnahmen zu dem

erforderlichen Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung (Scoping) zu beschränken. Die Regelungen zur Straffung der Behördenbeteiligung in § 4 Abs. 2 des Entwurfs werden begrüßt, namentlich die Präklusionsregelung.

Der Gesetzentwurf sieht eine vollständige Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung vor und bezieht sich insoweit auf Feststellungen des Beschwerdeausschusses der Aarhus-Konvention Vertragsstaaten-Konferenz. Der DAV hält es - abweichend von den dahingehenden Ausführungen in der Begründung des Gesetzentwurfes - für vorzugswürdig, dass die Verfahrensregelungen im Baugesetzbuch denen der §§ 72 ff. VwVfG in der Fassung des Infrastruktur-Zukunftsgesetzes angeglichen werden mit der Folge, dass neben der digitalisierten Öffentlichkeitsbeteiligung auf Verlangen oder bei objektiver Unzumutbarkeit auch analoge Beteiligungsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden müssen.

Begrüßt werden die Klarstellungen in § 3 Abs. 1. Kritisch wird allerdings die Verlängerungsmöglichkeit der Stellungnahmemöglichkeit von 30 auf bis zu 60 Tagen bei Vorliegen eines wichtigen Grundes gesehen. Anders als in der Gesetzesbegründung ausgeführt, ist die Verlängerung bei Vorlage eines wichtigen Grundes nach dem Wortlaut zwingend. Zudem wird eine überobligatorisch längere Beteiligung wohl kaum zu einem (beachtlichen) Fehler führen (sollen). Die Neuregelung dürfte daher mehr Unsicherheit als Klarheit oder Beschleunigung bringen. Die Erfahrung zeigt, dass dies zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten im Zweifel dazu führen wird, dass diese Ausnahme zur Regel wird. Der DAV schlägt vor, - wenn die Regelung überhaupt geändert wird – eine Verlängerung auf max. 45 Tage (6 Wochen) vorzusehen, was etwa dem Zeitraum des § 73 Abs. 4 VwVfG entsprechen würde.

Zu Nr. 6 (§ 4a BauGB-E)

§ 4a Abs. 2 sollte gestrichen werden und den Kommunen das Verfahren überlassen werden. Die zwingende Verpflichtung, die Verfahren gleichzeitig

durchzuführen, kann im Einzelfall zu einer Verzögerung führen, da nicht selten, wesentliche Aspekte erst aus der Trägerbeteiligung gewonnen werden.

Begrüßt wird grundsätzlich die Intention des Gesetzgebers, mit der Änderung des § 4a Abs. 3 die Notwendigkeit einer erneuten Offenlage zu beschränken. In der Praxis wird sich durch die Neuregelung aus Sicht des DAV aber nichts ändern: Fast jede Änderung des Bebauungsplans, die nicht nach der bisherigen Rechtsprechung schon ohne erneute Offenlage zulässig war, berührt einen Belang erstmalig oder stärker, jedenfalls bestehen insofern erhebliche rechtliche Risiken. Insoweit bringt auch die Umkehrung der Ausnahme zur Regel nichts. Es bleibt also dabei, dass der Zwang zur erneuten Offenlage die frühere (und nur einmal durchzuführende) Öffentlichkeitsbeteiligung häufig entwerten wird, da die Kommune lieber bei ihrer Planung bleibt als eine erneute Beteiligung mit einer Verzögerung von 3-6 Monaten durchzuführen.

Laut Gesetzesbegründung folgt eine erneute Beteiligung bei der erstmaligen oder stärkeren Berührung aus „rechtsstaatlichen Anforderungen“. Dieses Erfordernis besteht aus Sicht des DAV aber nicht. Die Kommunen erlassen zahlreiche Satzungen mit teils gravierenden Grundrechtseingriffen (Zweckentfremdungssatzungen, Satzungen über Anschluss- und Benutzungszwang, Gebühren- und Beitragssatzungen) ohne jede Öffentlichkeitsbeteiligung, ohne dass dies bislang verfassungsrechtlich in Frage gestellt wurde. Auch das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass – anders als etwa die Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren – die Beteiligung in Bauleitverfahren nicht dem Schutz von Grundrechten dient, sondern der Vervollständigung des Abwägungsmaterials (BVerwG, Beschluss vom 3. August 1982 – 4 B 145/82 –, Rn. 6, juris). Dementsprechend hat der BayVGH für Zweckentfremdungssatzungen auch „nur“ ein Begründungserfordernis aus der Verfassung abgeleitet, aber nicht die Erforderlichkeit einer Öffentlichkeitsbeteiligung (Beschluss vom. 03.06.2022 - 12 N 21.1208 - juris, Rn. 29 ff.). „Grundrechtsschutz durch Verfahren“ ist jedenfalls insoweit kein rechtsstaatlich zwingendes Erfordernis.

Der DAV schlägt daher vor, die erneute Offenlage auf die Fälle zu begrenzen, in denen die erneute Offenlage zur Vervollständigung des Abwägungsmaterials erforderlich ist. Die Regelung könnte folgendermaßen lauten:

> *„Wird der Entwurf des Bauleitplans nach dem Verfahren nach § 3 Absatz 1 oder § 4 Absatz 2 geändert oder ergänzt und* ***ist zur Ermittlung des Abwägungsmaterials nach Einschätzung der Gemeinde eine erneute Beteiligung der Öffentlichkeit erforderlich,*** *ist er erneut nach § 3 Absatz 1 im Internet zu veröffentlichen und […].“*

Soweit die Gemeinde in der Lage ist, die Auswirkungen der Änderung oder Ergänzung selbst zu bewerten oder erforderliche Informationen – etwa durch unmittelbare Befragung der betroffenen Personen – anders zu beschaffen, so bedarf es keiner erneuten Offenlage. Dies würde die Bauleitplanung erheblich beschleunigen und die Änderungsbereitschaft aufgrund eingegangener Stellungnahmen deutlich erhöhen:

Findet eine neue Offenlage eingeschränkt oder verkürzt statt, begründet dies oft Rechtsrisiken, warum die Praxis regelmäßig eine vollständige neue Offenlage durchführt, was erfahrungsgemäß leicht 3 bis 6 Monate, schon wegen mehrmonatiger Vorlaufzeiten bei der Befassung des Gemeinderats, kostet.

Um dies zu vermeiden, trachtet eine Gemeinde stets, jede offenlagepflichtige Änderung zu vermeiden. Das konterkariert den Sinn der Öffentlichkeitsbeteiligung, die ja auf eine Verbesserung und damit notwendig Änderung der anfänglichen Entwürfe abzielt. Praktisch bleibt nur eine Verbesserung der Begründung des Bebauungsplans übrig selbst da, wo die Gemeinde es jetzt „eigentlich besser weiß“.

Die Gemeinde ist auch gut selbst in der Lage zu entscheiden, ob Betroffenheiten und Aufklärungsbedarfe bestehen, die eine erneute Beteiligung nahelegen, nicht zuletzt aus politischen Rücksichten und zur Akzeptanzförderung. Das sollte aber eine Sache der Abwägung im Einzelfall

sein, in die eben auch Beschleunigungs- und Verbesserungsinteressen einzustellen sind.

Daher sollte die Notwendigkeit einer erneuten Offenlage auch nicht zur gerichtlichen Beurteilung stehen, sondern – wie in § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB (*nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen*) – der Gemeinde zur Entscheidung überlassen bleiben – mit allenfalls einer Art Willkürkontrolle im Ausnahmefall wie zu § 3.

Den neuen Präklusionsregelungen in § 3 Abs. 1 S. 4 Nr. 3, § 4a Abs. 6 des Entwurfs liegt die zukünftige strenge Unterscheidung zwischen UVP-pflichtigen und (nur) SUP-pflichtigen Bauleitplänen gemäß § 2 Abs. 3 BauGB-E zugrunde. Die materielle Präklusion für nicht-UVP-pflichtige Bauleitpläne liegt auf der Linie der dahingehenden Regelungen im UVPG-Gesetz und im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. Aus Sicht des DAV bestehen unionsrechtliche Bedenken.[1] Zudem hat der Entwurf weitreichende Folgen, die sich in dieser Form in der Begründung des Gesetzentwurfs nicht widerspiegeln. Da sich die materielle Präklusion ausdrücklich nicht nur auf die Geltendmachung von Einwendungen in Normenkontrollverfahren beschränkt, sondern auch die spätere Inzidentkontrolle der Bauleitpläne erfasst, könnten daher auch sogenannte Ewigkeitsmängel von Bauleitplänen (etwa Festsetzungen ohne ausreichende Rechtsgrundlage) erfasst werden. Daher wird jedenfalls angeregt, die Präklusion auf solche Einwendungen zu beschränken, die nicht gem. §§ 214, 215 unbeachtlich werden.

Zu Nr. 7 (§ 4b BauGB-E)

Ob mit den Beschleunigungsvorschriften in dem neuen § 4b Abs. 2 das angestrebte Ziel einer Beschleunigung der Bauleitplanverfahren erreicht wird, wird die Vollzugspraxis erweisen müssen. Die Regelungen sollen wohl eher appellativen Charakter haben. Rechtssprachlich bedeutet „sollen“ aber eine Verpflichtung, soweit keine Ausnahme vorliegt. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass die Genehmigung eines Flächennutzungsplans unter

[1] Auf die DAV-SN 14/26 vom 26.02.26 wird insoweit verwiesen.

Hinweis auf eine überlange Verfahrensdauer in der Behördenpraxis unter Hinweis auf die Regelung verweigert wird. Verbindlich sind immerhin die Transparenzregeln in § 4b Abs. 2 S. 3 des Entwurfs, die auch aus Sicht des DAV durchaus sinnvoll erscheinen.

Zu Nr. 10 (§ 5 BauGB-E) und Nr. 33 (§ 35 BauGB-E)

Mit der Änderung des § 5 Abs. 1 gibt der Gesetzgeber die Zweistufigkeit der Planung grundsätzlich auf: Zukünftig soll – so jedenfalls die Gesetzesbegründung – die Gemeinde Flächennutzungspläne nach ihrem Ermessen nur noch für Teilräume aufstellen und bestehende Flächennutzungspläne für die übrigen Bereiche aufheben können. Sie kann damit auf das Planungsinstrument des Flächennutzungsplans verzichten. Im Außenbereich kann sie gleichsam im Gegenzug den Flächennutzungsplan aufwerten, indem sie durch Darstellung im Flächennutzungsplan Nutzungen privilegiert.

Dieser weitreichende Schritt spiegelt – wie die Gesetzesbegründung zutreffend erkennt – weitgehend die Planungspraxis wider: Die Darstellungen in den Flächennutzungsplänen werden im Parallelverfahren zum Bebauungsplan punktuell nachgezogen, statt die Bebauungspläne tatsächlich aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln. Gesamtkonzepte für die Städte und Gemeinden werden stattdessen in informellen Planungen entwickelt.

Der DAV begrüßt, mit der Neuregelung den gesetzlichen Rahmen an die Planungspraxis anzupassen. Allerdings stellt sich die Frage, welche Konsequenzen die Zulässigkeit einer einstufigen Planung und damit der Entfall von Flächennutzungsplänen insbesondere im Innenbereich, auf weitere Vorschriften in und außerhalb des BauGB hat. Unklar ist bereits, wie sich die Aufhebung des Flächennutzungsplans für Teilbereiche auf das Entwicklungsgebot auswirkt, § 8 Abs. 2 BauGB. Dieses muss für Bereiche ohne Flächennutzungsplan entfallen. Allerdings heißt es in § 8 Abs. 2 S. 2 BauGB, dass ein Flächennutzungsplan (nur) dann nicht erforderlich ist, wenn der Bebauungsplan ausreicht, um die städtebauliche Entwicklung zu steuern.

Unklar ist, ob deswegen dann doch wiederum die Aufstellung eines Flächennutzungsplans erforderlich wird, zumal zur bisherigen Rechtslage gefordert wird, dass der Bebauungsplan ausreicht, um die Entwicklung im gesamten Gemeindegebiet zu steuern. Daher bedarf es insoweit einer Folgeänderung des Gesetzes. Weiterhin hat der Flächennutzungsplan eine Bedeutung für die öffentliche Planung (§ 7) und auch der Regionalplanung (sogenanntes Gegenstromprinzip, z. B. § 3 Abs. 2 LPlG BW). Hier wäre zu erwägen, dem eigenständigen Bebauungsplan ähnliche Wirkungen wie bislang dem Flächennutzungsplan beizumessen. Schließlich kann ein Flächennutzungsplan nicht einfach aufgehoben werden, vielmehr bedarf es dafür eines Planverfahrens, § 1 Abs. 8 BauGB.

Vor diesem Hintergrund ist zu erwägen, den Flächennutzungsplan als Steuerungsinstrument nicht abzuschaffen, sondern das Entwicklungsgebot aufzuheben und durch ein Gebot zu ersetzen, den Flächennutzungsplan als öffentlichen Belang zu berücksichtigen. Im Falle der Abweichung könnte der Flächennutzungsplan wie bei § 13a berichtigt werden. In diesem Fall bliebe der Flächennutzungsplan als Darstellung der Gesamtplanung erhalten, was auch schon zu Informationszwecken vorteilhaft sein kann. Zudem würde sich eine solche Änderung schneller in der Praxis verbreiten als eine teilweise Abschaffung der Planungsebene des Flächennutzungsplans. Gleichwohl kann den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet werden, Flächennutzungspläne nur für Teilräume fortzuschreiben.

Der DAV begrüßt die durch § 5 Abs. 5 und § 35 Abs. 1a neu eröffnete Möglichkeit, durch Flächennutzungsplan Vorhaben im Außenbereich privilegieren zu können. Dies stärkt die Planungsebene des Flächennutzungsplans und erleichtert Planung und Umsetzung. In der Gesetzesbegründung sollte hervorgehoben werden, dass im Rahmen der Abwägung dem Grundsatz der Außenbereichsschonung Rechnung zu tragen ist. Auch verhindert es weitere Sondervorschriften etwa für Solaranlagen und damit eine weitere Fragmentierung des Bauplanungsrechts. Auch die Konstruktion, nicht durch den Flächennutzungsplan unmittelbar Baurecht zu schaffen, sondern die Vorhaben „nur“ zu privilegieren, bringt große Vorteile mit

sich: Die Abwägung auf Ebene des Flächennutzungsplans wird entlastet und die Rechtsnatur des Flächennutzungsplans bleibt erhalten. In der Praxis können sich durch die Formulierung gleichwohl Probleme einstellen: Die Beschränkung auf Vorhaben, die aufgrund ihrer Eigenschaften oder Zweckbestimmung im Außenbereich ausgeführt werden sollen, gleicht weitestgehend dem Wortlaut der Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 4. Die Rechtsprechung könnte daher zumindest ähnlich hohe Hürden aufstellen. Der DAV empfiehlt daher einen weiteren Wortlaut, etwa „Vorhaben, die aus städtebaulichen Gründen im Außenbereich errichtet werden sollen“. Weiterhin kann eine Darstellung nach § 5 Abs. 5 andere privilegierte Nutzungen ausschließen, da auch privilegierte Nutzungen grundsätzlich nicht den Darstellungen des Flächennutzungsplans widersprechen dürfen. Diese Ausschlusswirkung würde zu einem erheblichen Mehrbedarf im Rahmen der Abwägung führen. Zumindest in der Gesetzesbegründung sollte daher klargestellt werden, dass dies nicht zwingend der Fall ist, sondern allenfalls, wenn sich aus dem Gesamtzusammenhang, insbesondere der Begründung, ergibt, dass die Gemeinde der Darstellung eine solche Wirkung beimisst.

Der neu und sehr kurzfristig eingeführte § 35 Abs. 1 Nr. 12 zur Privilegierung von Batteriespeichern wird nur geringfügig geändert. Tatsächlich erscheint die gesamte Regelung weiterhin regelungstechnisch unausgereift und mit dem Grundsatz der Außenbereichsschonung kaum vereinbar. Große Batteriespeicheranlagen dürften sich in ihrer Wirkung von Industrie- oder zumindest Gewerbeanlagen kaum unterscheiden. Sie bedürfen daher einer planerischen Steuerung. Es bietet sich insoweit an, auch auf diese das neue Instrument des § 5 Abs. 5 i. V. m. § 35 Abs. 1a anzuwenden und Nr. 12 vollständig zu streichen. Jedenfalls sind zwei Punkte zu ändern: Ein Abstand von einer Grundstücksgrenze (Buchstabe a) ist bauplanungsrechtlich schlicht irrelevant. Maßgeblich kann nur ein Abstand zu einem Vorhaben sein, die Grundstücksgrenzen sind zufällig und änderbar. Schließlich eröffnet Buchstabe c) ein Windhundrennen, das vermieden werden sollte.

Zu Nr. 14 (§ 9 BauGB-E)

Die Neustrukturierung und Ergänzung des § 9 Abs. 1 Nr. 14 wird begrüßt. Sie geht über eine Klarstellung hinaus, da sie hinsichtlich des Umgangs mit Niederschlagswasser den bisherigen reinen Beseitigungsansatz zu dem zeitgemäßen Ansatz einer Bewirtschaftung des Niederschlagswassers weiterentwickelt. Dies entspricht dem Ziel der wassersensiblen Stadtentwicklung. Richtig ist insoweit auch die Beschränkung auf die Regelungen mit bodenrechtlichem Bezug. Sinnvolle Rechtsgrundlagen für satzungsrechtliche Direktiven hinsichtlich einer Verwendung des im Plangebiet anfallenden und gesammelten Niederschlagswassers zur weiteren Stärkung der wassersensiblen Stadtentwicklung müssten insbesondere in den Landeswassergesetzen ergänzt werden.

Aus den vorgenannten Gründen wird auch der Ergänzung des § 9 Abs. 1 Nr. 16 lit. b) zugestimmt.

Kritisch gesehen wird dagegen die Ergänzung des § 9 Abs. 1 Nr. 16 lit. c), soweit damit auch reine Nutzungsänderungen von baulichen Anlagen zum Gegenstand der Forderung nachträglicher Maßnahmen zum vorbeugenden Hochwasserschutz in Bebauungsplänen gemacht werden sollen. Der DAV hatte bereits in seiner Stellungnahme 82/2024 zum damaligen Referentenentwurf eines Hochwasserschutzgesetzes III Bedenken gegenüber einer Ausweitung des repressiven Planungsverbots für neue Baugebiete im Außenbereich gemäß § 78 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 WHG-E hinsichtlich der Um- und Überplanung bereits bebauter Gebiete geäußert, da dadurch auch Änderungen reglementiert werden, die keine Relevanz für den vorbeugenden Hochwasserschutz haben. Dies gilt auch für den hier vorliegenden Änderungsvorschlag. Ausweislich der Begründung werden auch dort weitreichende Maßnahmen (z.B. eine Aufstelzung von Gebäuden) im Falle reiner Nutzungsänderungen als unverhältnismäßig angesehen. Dies dürfte allerdings bei Nutzungsänderungen generell gelten, da andere als bauliche Schutzmaßnahmen wiederum keinen effektiven Beitrag zum Hochwasserschutz leisten können.

Durch die vorgesehene Ergänzung des § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. a) aa) wird die erst durch das Gesetz zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zu Wohnraumsicherung vom 27.10.2025 eingeführte Ermächtigungsgrundlage für die Festsetzung von Immissionswerten dahingehend erweitert, dass nunmehr nicht nur von der TA Lärm, sondern auch von der Sportanlagenlärmschutzverordnung abgewichen werden darf. Dies ist angesichts der sehr vergleichbaren Konfliktsituation bei der Stadtentwicklung in lärmvorbelasteten Bereichen (vgl. zur Mittelwertbildung bei einer Gemengelage zwischen Wohnbebauung und Sportanlagen BVerwG, Urteil vom 23.09.1999 – 4 C 6/98 -, NVwZ 2000, 1050, sowie Urteil vom 10.05.2022 – 4 CN 2/20 -, NVwZ 2022, 1464) konsequent und daher zu begrüßen. Der DAV wiederholt in diesem Zusammenhang indes seine Anregung aus der Stellungnahme Nr. 21/2025 zum Entwurf einer Formulierungshilfe der Bundesregierung für das Gesetz zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und der Wohnraumsicherung, dass die Ermächtigungsgrundlage – zumindest klarstellend - hinsichtlich der ausdrücklichen Zulassung der Festsetzung von Innenraumpegeln ergänzt wird. Ebenso nachdrücklich aufrechterhalten wird die dortige Forderung nach einer korrespondierenden Regelung in der TA Lärm (z.B. in Nr. 6.6) bzw. in der 18. BImSchV, damit auch für den immissionsschutzrechtlichen Vollzug gegenüber emittierenden Betrieben, z.B. bei künftigen Änderungs- oder Erweiterungsgenehmigungen, im Falle eines benachbarten Wohngebietes mit der Festsetzung (erhöhter) Immissionswerte Klarheit über den dann anzuwendenden Beurteilungsmaßstab besteht. In den wenigen Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zu Wohnraumsicherung hat sich dieser Anpassungsbedarf bereits deutlich herausgestellt. An den in der Gesetzesbegründung zitierten Auftrag aus dem Koalitionsvertrag (Weiterentwicklung der TA Lärm und der TA Luft) ist in diesem Zusammenhang zu erinnern.

Ebenso konsequent und begrüßenswert ist aus Sicht des DAV die vorgesehene Ergänzung des § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. a) hinsichtlich der Festsetzung von Immissionswerten für Geruchsimmissionen, einschließlich der Möglichkeit einer Abweichung von der TA Luft in begründeten Fällen, unter dd). Auf die vorstehenden Ausführungen sowie die DAV-Stellungnahme Nr. 21/2025 kann

hier verwiesen werden. Dort war allerdings auch eine Ergänzung der neu geschaffenen Ermächtigungsgrundlage für die Festsetzung von Emissionskontingenten in Bebauungsplänen durch § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. a) bb) angeregt worden, welche in dem vorliegenden Entwurf nicht aufgegriffen wurde. Der DAV hält an dieser Anregung fest, auch wenn dahingehende Anwendungsfälle in der Planungspraxis sicherlich seltener sind.

Zu Nr. 19 (§ 12 BauGB-E)

Das Instrument des vorhabenbezogenen Bebauungsplans gemäß § 12 hat sich in der Praxis bewährt und insofern unterstützt der DAV das gesetzgeberische Anliegen, es zu sichern sowie effektiver und unkomplizierter auszugestalten. Die Änderung der Überschrift des § 12 ist daher zu begrüßen, ebenfalls die weiteren eher redaktionellen Anpassungen in Abs. 1 und 2.

Mit der Änderung des § 12 Abs. 3 sieht der Gesetzentwurf eine wesentliche Änderung des bisherigen Regelungssystems in § 12 vor, indem der Vorhaben- und Erschließungsplan (VEP) künftig nicht mehr Bestandteil des vorhabenbezogenen Bebauungsplans (VBP), sondern Teil des Durchführungsvertrages (DV) sein soll. Ausdrücklich beabsichtigt ist mit dieser Entkopplung eine höhere Flexibilität und Rechtssicherheit im praktischen Vollzug des § 12. Der DAV hatte bereits in seiner Initiativstellungnahme zur Reform des BauGB 9/2023 im Zusammenhang mit Vollzugsproblemen bei § 12 Abs. 3a S. 2 vorgeschlagen, dass der in diesen Fällen entstehende Widerspruch zwischen DV und VEP nicht zur Unwirksamkeit des gesamten Bebauungsplans führen dürfe und der geänderte VEP aus Gründen der Rechtsklarheit Bestandteil des DV werden sollte. Dies wird im vorliegenden Gesetzentwurf nun als generelle Lösung angeboten, was dem oben beschriebenen Ziel höherer Flexibilität Rechnung trägt. Konsequenz dessen ist allerdings, dass der VBP selbst wiederum in der fortbestehenden Trias von VEP, DV und VBP ein höheres Gewicht erhält, weil er einen eigenständigen Festsetzungsrahmen bereitstellen muss, in dem sich ein grundsätzlich flexiblerer VEP einschließlich künftiger Änderungen einfügen können muss. Dies wiederum hat zur Folge, dass bei der Aufstellung eines solchen VBP unter

Umständen wiederum ein breiteres Spektrum an Vorhaben- bzw. VEP-Varianten untersucht und abgewogen werden muss, mithin tendenziell eine Annäherung an einen klassischen Angebotsbebauungsplan erfolgt. Die planende Gemeinde steht also vor der Frage, ob sie (wie bisher) allein Planungsrecht für ein spezifisches Vorhaben mit einem darauf bezogenen VEP schaffen will oder ob sie die planungsrechtliche Grundlage für eine größere Variationsbreite an Vorhaben und eine höhere Flexibilität für VEP-Änderungen zulassen will. Im 1. Fall hat sie einen geringeren Untersuchungs- aber einen höheren Festsetzungsaufwand im VBP. Im 2. Fall ist es umgekehrt. Diese Konsequenz der Gesetzesänderung wird in der Entwurfsbegründung nicht näher betrachtet. Der Hinweis darauf, dass Änderungen des Durchführungsvertrages/des VEP von den jeweiligen kommunalen Gremien beschlossen werden müssen und somit die kommunale Planungshoheit nicht unterlaufen werde, greift insoweit zu kurz. Nicht betrachtet wird auch die Frage, wie sich die Lösung des VEP vom VBP auf die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planaufstellung auswirkt. Der DV war in der Vergangenheit regelmäßig nicht Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung, der VEP als Bestandteil des VBP-Entwurfs hingegen schon.

Letztlich ist die Neuregelung dennoch aus Sicht des DAV dennoch zu begrüßen, da auch diese Punkte in der Praxis auf Basis der Neuregelung und der bestehenden Rechtsprechung bewältigt werden können. Sie gibt den Gemeinden letztlich nur mehr Flexibilität, wie die oben genannten Fälle aufzeigen. Hat eine Gemeinde bislang den Weg über einen Angebotsbebauungsplan zusammen mit einem detaillierten städtebaulichen Vertrag (sogenannte Projektbebauungspläne) gewählt, so kann sie diese nun als vorhabenbezogene Bebauungspläne aufstellen und die Umsetzungsverpflichtung durch Festsetzung (Abs. 3a) und der Möglichkeit der entschädigungslosen Aufhebung absichern. Soweit der Durchführungsvertrag keine für die Abwägung erheblichen Belange enthält, muss er ebenso wie einen Angebotsbebauungsplan begleitende städtebauliche Verträge nicht offengelegt werden. Dies ist auch keine Verkürzung der Öffentlichkeitsbeteiligung, da keine Schlechterstellung gegenüber einem Angebotsbebauungsplan besteht.

Die vorgesehenen Änderungen im § 12 Abs. 3a bestätigen den obigen Befund, dass nämlich dem VBP künftig eher die Funktion einer Rahmensetzung ohne Vorhabenbezug zukommt (ähnlich dem vorgenannten Projektbebauungsplan) oder jedenfalls zukommen kann. Diese Aufweitung war bereits Intention der Einführung des § 12 Abs. 3a, dessen Flexibilität nunmehr nochmals erhöht wird. Richtig ist es auch aus Sicht des DAV, dass die bisher ungeklärte Frage, ob bei Änderungen des Durchführungsvertrages gemäß § 12 Abs. 3a S. 2 nicht nur die Art der (festgesetzten) baulichen Nutzung, sondern insbesondere auch deren Maß angepasst werden kann (vgl. dazu die DAV-Stellungnahmen 9/2023, Seite 12 f., und 56/2024, Seite 9). Nunmehr soll sich die gesetzliche Regelung gänzlich vom Begriff der festgesetzten Nutzung entfernen und Bezugspunkt für künftige Änderungen des Durchführungsvertrages allgemein Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung sowie die überbaubare Grundstücksfläche im VBP sein. Ein solcher vorhabenbezogener Bebauungsplan unterscheidet sich kaum noch von einem klassischen Angebotsbebauungsplan mit begleitendem städtebaulichem Vertrag. Letztlich wird damit der projektbezogene Bebauungsplan gesetzlich abgebildet, erweitert die Optionen der Gemeinde sowie der Vorhabenträger und kann so zu einfacheren Planungsverfahren beitragen.
Ungeklärt ist im Rahmen des § 12 Abs. 3a weiterhin, ob der Vorhabenträger einen Anspruch auf Änderung des Durchführungsvertrages hat. Hierzu hatte der DAV in seiner Initiativstellungnahme Nr. 9/2023 eine Soll-Regelung für den Fall einer Beantragung der Änderung des Durchführungsvertrages/Abschluss eines neuen Durchführungsvertrages durch den Vorhabenträger vorgeschlagen. Daran hält der DAV fest.

Zu Nr. 25 (§ 24 BauGB-E)

Zu a) und c) (Absatz 1 Satz 1 Nr. 8 und zu Absatz 2)

Die Erweiterung des Vorkaufsrechts von Schrottimmobilien auf bauliche Anlagen mit Mängeln im Sinne des § 177 Abs. 3 S. 1 kann die praktische Bedeutung des Vorkaufsrechts erhöhen. Die Ausdehnung (nur) dieses Vorkaufsrechts auf Eigentumswohnungen und Teileigentum nach dem WEG

wird in der Praxis zu erheblichem Mehraufwand führen, da dann für den Verkauf jeder Wohnung ein Negativattest einzuholen ist, was den Verkauf um bis zu 3 Monate verzögert. Dem begegnet der Regelungsvorschlag damit, dass die Erweiterung nur dient, wenn dies die Gemeinde zuvor durch Satzung bestimmt hat. Der Gesetzeswortlaut legt nahe, diese Satzung „für das Gemeindegebiet“ oder Teile davon zu erlassen. Zur Begrenzung der mit der Erweiterung einhergehenden Bürokratie ist zu erwägen, dass die Satzung auf Gebiete zu begrenzen ist, in denen Schrottimmobilien zu erwarten sind oder sogar eine grundstücksscharfe Abgrenzung zu fordern.

Zu a) aa) (Absatz 1 Nr. 9)

Der DAV erkennt die gesetzgeberische Intention, weist aber auf Folgendes hin:

Zwar enthalten die Vorkaufsrechte städtebauliche Anknüpfungen, stellen dann aber maßgeblich auf die Person des Käufers ab, die den kriminellen Strukturen oder den verfassungsfeindlichen Bestrebungen Vorschub leisten muss. Das Städtebaurecht stellt aber grundsätzlich nicht auf die Person des Nutzers ab, sondern an die nach außen erkennbare Nutzungsart selbst. Zudem hat das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich entschieden, dass es sich bei Gefahren durch Straftaten nicht um städtebauliche Belange handelt (BVerwG, Urteil vom 9. November 2021 – 4 C 5/20 –, BVerwGE 174, 118-126, Rn. 16). Diese seien durch polizeiliche Mittel zu bekämpfen. Dasselbe dürfte für verfassungsfeindliche Bestrebungen gelten. Im Übrigen sind die Umstände des konkreten Kaufs an § 24 Abs. 3 zu messen und – bei den übrigen Vorkaufsrechten – nicht Teil der Voraussetzungen nach Abs. 1. Im Rahmen des Abs. 3 kann auch die Person des Käufers eine Rolle spielen, ob dessen Nutzungsabsichten geeignet sind, dem „Trading-Down-Effekt“ zu begegnen oder ob er bereit ist eine Abwendungsvereinbarung zu schließen. Schließlich müsste die Gemeinde aufzeigen, dass die – jedenfalls als Beispiel – vorausgesetzte Gefährdung der Nutzung des öffentlichen Raums im Zusammenhang mit dem Eigentum angrenzender Grundstücke steht oder vielmehr sich die Kriminalität gerade im öffentlichen Raum abspielt.

Zudem steht der Kommune in städtebaulich relevanten Fällen das Instrument des besonderen Städtebaurechts, insbesondere der Sanierungssatzung, zur Verfügung.

Will der Gesetzgeber ein Vorkaufsrecht schaffen, um dem „Trading-Down-Effekt“ in Kriminalitäts- oder verfassungsfeindlichen Schwerpunkten zu begegnen, so müsste er auch die Voraussetzungen auf diesen Effekt beschränken. Dieses würde das Vorkaufsrecht auch praktikabel machen, da nicht damit zu rechnen ist, dass entsprechend vorbelastete Personen das Grundstück kaufen, sondern Strohmänner oder Strohfirmen. Ob eine solche erhebliche Ausdehnung gewollt ist, ist eine politische Entscheidung.

Zu b) (Absatz 1a)

Die neu geschaffene Regelung macht die Rechtsprechung zu Umgehungsgeschäften transparent. Das Problem des Vollzugs bleibt aber bestehen, da für Umgehungsgeschäfte weiterhin keine Anzeigepflicht und keine Grundstückssperre besteht. Diesem wäre aber wohl auch nur durch überbordende Bürokratie beizukommen.

Zu d) (Absatz 3)

Der DAV bezweifelt, dass die Aufzählung von weiteren Regelbeispielen, die dem Wohl der Allgemeinheit dienen, die Praktikabilität des Gesetzes erhöht wird. Es hat sich bewährt, die Voraussetzung der Rechtfertigung durch das Wohl der Allgemeinheit der Rechtsprechung zu überlassen, die hierzu für die Praxis eine ausreichende Grundlage darstellt. Durch die Aufzählung von sehr speziellen Beispielen erhöht sich die Gefahr, dass durch Umkehrschlüsse in anderen Fällen auch die bisherige Rechtsprechung eingeschränkt wird. Ausreichend ist es, solche Beispiele in der Gesetzesbegründung aufzuführen.

Ähnliches gilt für die Beschränkung der Verpflichtung zur Angabe des Verwendungszwecks. Auch nach bisheriger Rechtslage kann die Angabe allgemein gehalten werden, wenn eine konkrete Angabe zum Zeitpunkt der

Ausübung noch nicht möglich ist, etwa bei einem Vorkaufsrecht auf Grundlage eines Flächennutzungsplans (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 160. EL August 2025, BauGB § 24 Rn. 80, beck-online). Um dies klarzustellen und keine ungewollten Umkehrschlüsse zu ermöglichen, wird angeregt, die Einschränkung auf alle Vorkaufsrechte zu beziehen.

Zu Nr. 27 (§ 26 BauGB-E) und zu Nr. 28 (§ 27 BauGB-E)

Die Regelung nimmt den Vorschlag aus dem Referentenentwurf des Vorkaufsrechtsänderungsgesetzes – VKRÄG (Stand 27.04.2022) wieder auf, zu dem der DAV bereits umfassend Stellung genommen hat (Stellungnahme Nr. 81/2023, Dezember 2023). Auf diese – in der Anlage nochmals beigefügte – Stellungnahme wird vollumfänglich verwiesen.
Allerdings enthält die nun vorgeschlagene Regelung eine erhebliche Einschränkung. Der Ausschluss der Geltung des § 26 Nr. 4 BauGB für das Vorkaufsrecht in Milieuschutzsatzungen soll nur gelten, soweit zukünftig nachteilige Ausstrahlungswirkungen auf die Umgebung im Sinne möglicher satzungswidriger Nutzungsabsichten zu erwarten sind. Diese Einschränkung ist regelungstechnisch verfehlt. Zum einen ist die Frage der Nutzungsabsichten im konkreten Fall im Rahmen des § 24 Abs. 3 zu beantworten, also ob das Wohl der Allgemeinheit im konkreten Fall die Ausübung rechtfertigt. Zum anderen wird das Vorkaufsrecht durch die Regelung auf satzungswidrige Nutzungsabsichten beschränkt. Dies dürfte in der Praxis das Vorkaufsrecht leerlaufen lassen: Erstens kann die Rechtsprechung einwenden, dass satzungswidrige Nutzungen durch Vollzug der Satzung ausgeschlossen werden kann und daher allein deshalb die Ausübung nicht gerechtfertigt ist. Zweitens und gewichtiger ist das Vorkaufsrecht ausgeschlossen, wenn der Käufer sich verpflichtet (oder auch nur erklärt), die Satzung zu beachten, wozu er also ohnehin verpflichtet ist. Die Regelung widerspricht damit drittens die ausführliche Regelung zur Abwendungsbefugnis im neuen § 27 Abs. 2. Gemeint sind wohl Nutzungsabsichten, die den Zielen und Zwecken der Satzung nicht entsprechen, wie es auch in § 27 Abs. 2 formuliert ist. Der DAV schlägt daher vor, wenn der Regelungsvorschlag insgesamt beibehalten

werden soll, die Beschränkung (ab „soweit“) zu streichen und dem § 24 Abs. 3 BauGB zu überlassen, oder nicht auf satzungswidrige, sondern den Zielen und Zwecken der Satzung nicht entsprechende Nutzungsabsichten abzustellen.

Zu Nr. 30 (§§ 28a und 28b BauGB-E)

Der DAV lehnt das vorgeschlagene Erwerbsrecht in dieser Form ab. Es wird aus Sicht des DAV in der Praxis allenfalls Umgehungsgeschäfts verhindern können, aber erheblichen Bürokratiemehraufwand bedeuten. In anderen Konstellationen dürfte es kaum zur Anwendung kommen. Bereits der in der Praxis häufige Fall der Einbringung eines Grundstücks in eine Projektgesellschaft zur Entwicklung des Grundstücks ist nach § 28a Abs. 2 ausgeschlossen, da die Projektgesellschaft nicht dazu dient, das Grundstück an Dritte zu veräußern und das Grundstück für den Zweck der Gesellschaft (selbstverständlich) betriebsnotwendig ist. Ob der mit dem eingeführten Ankaufsrecht verbundene erhebliche Bürokratieaufbau (Entscheidung über die Ausübung in allen Fällen einer Grundstückseinbringung, Verzögerung um 3 Monate) die Einschränkung von Umgehungsgeschäften rechtfertigt, ist eine politische Entscheidung. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass Grundstückseinbringungen in eine Gesellschaft, die tatsächlich der Umgehung eines Vorkaufsrechts dienen, aber nicht unter § 28a fallen, nicht mehr als Umgehungsgeschäft eingeordnet werden, etwa die Einbringung in eine Projektgesellschaft.

Will der Gesetzgeber an dem Ankaufsrecht trotz des geringen Anwendungsbereichs und des erheblichen Bürokratieaufwandes festhalten, so erscheint der Vorschlag regelungstechnisch grundsätzlich gelungen. So ist es zur Beschränkung des Bürokratieaufbaus zu begrüßen, dass das Ankaufsrecht – wie die Erstreckung des Vorkaufsrechts auf Eigentumswohnungen – von dem Erlass einer Satzung abhängig ist. Auch insoweit ist aus Gründen der Verhältnismäßigkeit zu erwägen, den Erlass der Satzung von weiteren Tatbestandsmerkmalen abhängig zu machen. In Absatz 2 muss es statt „Vorkaufsrecht“ „Ankaufsrecht“ heißen. Inhaltlich dürfte die Regelung dazu führen, dass auch das Ankaufsrecht leicht umgangen werden kann. Zu Abs. 4

ist anzumerken, dass – wie auch bei der auf den Verkehrswert beschränkten Ausübung des Vorkaufsrechts – unklar bleibt, welche Folgen eine fehlerhafte (zu niedrige) Bestimmung des Verkehrswertes auf den Prozess hat. Im Hinblick auf das Rücktrittsrecht ist unklar, wer in diesem Fall die Kosten trägt, eine § 28 Abs. 3 vergleichbare Regelung fehlt.

Zu Nr. 45 (§ 135d BauGB-E)

Wie oben zu Nr. 3 ausgeführt, wird die Ermöglichung der Festsetzung eines Ersatzgeldes im Rahmen der bauleiterplanerischen Eingriffsregelung in Fällen der Unmöglichkeit eines tatsächlichen Ausgleichs begrüßt, weil dies den planerischen Handlungsspielraum gegenüber der bereits bestehenden Flexibilisierung der Eingriffsregelung in § 1a Abs. 3 nochmals erweitert. Insofern sind die Regelungen in § 135d zur näheren Ausgestaltung dieses Instruments folgerichtig. Sie orientieren sich an den eingeführten Vollzugsregelungen für Naturschutzmaßnahmen der §§ 135a ff. So ist etwa der Zeitpunkt der Entstehung der Zahlungspflicht (bauliche oder gewerbliche Nutzbarkeit der betreffenden Grundstücke) unmittelbar analog zu 135a Abs. 3 S. 1 (entsprechend in § 133 Abs. 1 S. 1) geregelt und für den Vollzug geklärt. Ergänzend kann im Rahmen der praktischen Anwendung der Regelungen auf die Vollzugserfahrungen zu § 15 Abs. 6 BNatSchG zurückgegriffen werden, etwa hinsichtlich der Bemessung und der Zweckbindung des Ersatzgeldes. Zu begrüßen ist, dass auch für den Vollzug der Ersatzgeldregelung mit § 135d Abs. 5 eine Ermächtigungsgrundlage für konkretisierende Vorschriften durch kommunale Satzungen eingeführt wird. Dies ermöglicht es in Verbindung mit Abs. 4, dass die Umsetzung der Ersatzgeldregelung auf kommunaler Ebene und unter Berücksichtigung lokaler Anforderungen erfolgt sowie der sinnvolle räumliche Bezug zwischen dem Eingriff in Natur und Landschaft und den durch das Ersatzgeld ermöglichten Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege gewahrt bleibt.

Zu Nr. 46 (§ 135e und § 135f BauGB-E)

Vor dem Hintergrund der in Art. 8 der Verordnung (EU) 2024/1991 enthaltenen Verpflichtung, den Anteil an Grünflächen und Baumüberschirmung in städtischen Ökosystemen zu erhalten und zu steigern und der Aufforderung der Länder gegenüber dem Bund die erforderliche Konkretisierung zur Durchführung von Art. 8 zeitnah zu realisieren, um u. a. die Auswirkungen auf die Bauleitplanung der jeweiligen Gemeinde zu klären, sind die neu geschaffenen Regelungen in § 135e (Wiederherstellungssatzung) und § 135f (Wiederherstellungsbeitrag) BauGB-E zu begrüßen. Die Gemeinden erhalten durch § 135e BauGB-E ein bundesweit einheitlich geltendes Handlungsinstrument, um bestehende Grünflächen und Baumüberschirmung zu sichern und deren Anteil im städtischen Ökosystem zu steigern. Mit der Möglichkeit gem. § 136e BauGB-E von den Vorhabenträgern einen Wiederherstellungsbeitrag zu erheben, kann zudem ein Beitrag zur Sicherung der finanziellen Mittel für die durch das Vorhaben verursachte Ausgleichsverpflichtung zur Einhaltung der Vorgabe des Art. 8 geleistet werden. Gleichzeitig werden die städtischen Ökosystemgebiete i.S.d. 8 der Verordnung (EU) 2024/1991 erst durch den nationalen Wiederherstellungsplan bestimmt und es ist bereits absehbar, dass der derzeit noch zu erstellende Entwurf des nationalen Wiederherstellungsplans – der zeitnah in die Öffentlichkeitsbeteiligung gehen soll – noch keine konkreten Flächen ausweisen wird. Insoweit bleibt abzuwarten, inwieweit die Gemeinden von dem neuen Handlungsinstrument Gebrauch machen oder die Grünflächen und Baumüberschirmung – wie bisher – über örtliche Bauvorschriften (Begrünungs- und Freiflächensatzung) und Baumschutzsatzungen zu sichern.

Zu Nr. 71 (§ 216a Abs. 5 BauGB-E)

Die Ergänzung des durch das Gesetz zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung vom 27.10.2025 eingeführten § 216a um einen Abs. 5 ist eine konsequente Folgeregelung im Hinblick auf die oben diskutierten Änderungen § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. a). Insoweit ist sie nicht zu beanstanden.

Der DAV kritisiert allerdings die erst in der Schlussphase des zurückliegenden Gesetzgebungsverfahrens eingeführte Vorschrift des § 216a *insgesamt*. Er teilt die dahingehende Kritik in der Stellungnahme des Bundesrats (BT-Drs. 21/1084 vom 30.07.2025, Seite 14). Durchgreifende Bedenken bestehen bereits hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für diese Vorschrift, welche letztlich Befugnisse für Bauaufsichtsbehörden beinhaltet. Dies ist jedoch gem. Art. 30, 70 Abs. 1 GG dem Landesgesetzgeber vorbehalten (vgl. *Kahle/Gutt*, juris PR-UmweltR 8/2025; *Hellriegel*, NVwZ 2025, 1721, 1729; *Kukk*, in: Schrödter, BauGB, Onlinekommentar, § 216a Rn. 10). Die Vorschrift zieht erhebliche Vollzugsprobleme nach sich, etwa hinsichtlich des Maßstabs für die Anforderung der gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse, wenn insoweit weder auf den (unwirksamen) Bebauungsplan noch auf die TA Lärm zurückgegriffen werden kann, oder in den Fällen, in denen sinnvolle Schallschutzmaßnahmen nur auf Seiten des emittierenden Betriebes möglich sind, diese jedoch weder objektiv zumutbar sind, noch von Dritten finanziert werden können. Schließlich wird auch seitens des Bundesrats zu Recht die Notwendigkeit für eine solche Fehlerfolgeregelung infrage gestellt, da die Festsetzung von Immissionswerten unter Abweichung von der TA Lärm ohnehin eine umfassende Konfliktbewältigung einschließlich der Prüfung und eventuellen Festlegung von Maßnahmen des aktiven/passiven Schallschutzes voraussetzt, welche bei einem nach dem Tatbestand der Vorschrift verwirklichten Wohnbauvorhaben ebenfalls realisiert worden sein müssten. Eine ausreichende Möglichkeit zur Konfliktlösung ohne Belastung der emittierenden Betriebe besteht auch ohne § 216a auf der Grundlage von Sonderfallprüfungen gemäß Nr. 3.2.2 TA Lärm, ganz abgesehen von der Möglichkeit eines Heilungsverfahrens gemäß § 214 Abs. 4. Der DAV regt an dieser Stelle also an, § 216a ersatzlos zu streichen.

Soll § 216a aufrechterhalten werden, so sollte die Beschränkung auf Wohnbauvorhaben in der gesamten Regelung entfallen. Die Regelung des § 9 Abs. 1 Nr. 23 a) aa) erfasst nicht nur Wohnbauvorhaben, sondern auch andere schutzbedürftige Nutzungen wie etwa Kliniken oder auch Mischnutzungen aus Wohnen und Gewerbe. Dementsprechend sollte § 216a auch diese Fälle erfassen.

2. Zu Art. 2 (Änderung der Baunutzungsverordnung)

Zu Nr. 2d) und e), 9d), 13c) (§ 1 Abs. 7 und 9, § 4a Abs. 4, § 7 Abs. 4, § 12 Abs. 4 und 5 BauNVO-E)

Soweit die BauNVO zwischen städtebaulichen und besonderen städtebaulichen Gründen bei der Rechtfertigung von Festsetzungen unterscheidet, handelt es weniger um eine Frage der Gewichtigkeit als vielmehr der Besonderheit städtebaulicher Gründe. Mit "besonderen" städtebaulichen Gründen in § 1 Abs. 9 BauNVO ist gemeint, dass es spezielle Gründe gerade für die gegenüber Absatz 5 noch feinere Ausdifferenzierung der zulässigen Nutzungen geben muss (vgl. grundlegend BVerwG, Urt. v. 22.5.1987 – 4 C 77.84-). Der Unterschied der nur „einfache“ städtebauliche Gründe erfordernden Festsetzungen zu den „besondere“ städtebauliche Gründe erfordernden Festsetzungen besteht in der Differenzierung nach Arten von Anlagen und Nutzungen. Der Regelfall sind „Arten von Nutzungen“, also die in den Baugebietsvorschriften aufgeführten zulässigen (Haupt)Nutzungen“ (§ 1 Abs. 5, § 7 Abs. 2 und 3 BauNVO). Die Feingliederung, die „besondere“ städtebauliche Gründe erfordert, bezieht sich auf nicht in den Baugebietsvorschriften genannten Arten von Nutzungen, sondern auf Unterarten von Nutzungen als „Arten von Anlagen“. Genau diese Feingliederung erfordert nach der der BauNVO zugrundeliegenden Konzeption eine spezielle Rechtfertigung, die sich aus der jeweiligen Planungssituation ergibt. Diese Differenzierung zwischen „allgemeinen“ städtebaulichen Gründen und „speziellen“ im Falle der weiteren Ausdifferenzierung, die für Planbetroffenen sowohl stärker belastend als auch begünstigend sein kann („zulässig oder nicht zulässig sind“), wird der besonderen Planungssituation gerecht und hat sich bewährt. Dass planende Kommunen gerade an dieser Differenzierung scheitern, ist keine Frage der Missverständlichkeit, sondern nicht selten Ergebnis einer weniger sorgfältigen Planung. Im Interesse der Rechtssicherheit und der Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit, sollte die Sorgfalt bei differenzierenden Festsetzungen erhalten bleiben. Dies gilt auch hinsichtlich der in § 4a Abs. 4, § 7 Abs. 4 und § 12 Abs. 4 und 5 BauNVO vorgesehenen, in der Regel stärker beeinträchtigenden Festsetzungsmöglichkeiten.

Zu Nr. 3 (§§ 2 BauNVO-E)

Die Aufhebung der Festsetzungsmöglichkeit für Kleinsiedlungsgebiete (§ 2) soll den Anforderungen an eine zeitgemäße Stadtentwicklungspolitik und dem in der verabschiedeten Neuen Leipzig-Charta verankerten Leitbild der kompakten Stadt gerecht werden. Tatsächlich spielt der Baugebietstyp des Kleinsiedlungsgebiets in der heutigen Planungspraxis keine bzw. eine nur noch untergeordnete Rolle und ist verzichtbar.

Zu Nrn. 5-11 (§§ 4a – 9 BauNVO-E, Musikclubs)

Die vorgesehene Änderung, Musikclubs mit einem gesonderten Nutzungsbegriff zu versehen, wird dem Problem nicht hinreichend gerecht. Es bleibt so dabei, dass Musikclubs eine Kulturnutzung „zweiter Klasse“ darstellen. Der DAV spricht sich dafür aus, Musikclubs als Anlage für kulturelle Zwecke einzustufen oder diesen gleichzustellen. Nur so lässt sich der besonderen Schutzbedürftigkeit der Clubs Rechnung tragen. Musikclubs sind mit sonstigen Anlagen für kulturelle Zwecken auch vergleichbar, da auch diese länger als 23 Uhr betrieben werden können. Nur eine solche Gleichstellung ermöglicht den Behörden im Übrigen eine weitergehende Flexibilität bei der Genehmigungsfähigkeit von Musikclubs unter bestimmten Voraussetzungen auch in Wohn-, Gewerbe- und Industriegebieten. Der Schutz der Baugebiete und von bestehenden baulichen Anlagen ist dann immer noch über das allgemein geltende Rücksichtnahmegebot sowie die TA Lärm möglich.

Zu Nr. 9a) (§ 7 Abs. 1 BauNVO-E)

Grundsätzlich entspricht die Erweiterung der Zweckbestimmung des Kerngebiets in § 7 Abs. 1 einem städtebaulichen Bedürfnis und wird der Zielvorgabe der Neuen Leipzig-Charta des Leitbilds der nutzungsgemischten, kompakten Stadt gerecht. Die Innenstädte als klassische Standorte für Kerngebiete können sich damit zunehmend auch zu Wohnstandorten entwickeln, was ihrer Urbanität gerecht wird. Die Abhängigkeit der Zweckbestimmung von den von den Gemeinden genutzten

Festsetzungsoptionen führt auch nicht dazu, dass in Kerngebieten zwingend ein bestimmtes Mischungsverhältnis, das auch Wohnen umfasst, vorgegeben ist. Damit haben die Kommunen es weiterhin in der Hand, den Umfang von Wohnnutzungen in Kerngebieten zu steuern.

Gleichwohl ist zu bedenken, dass das Nebeneinander von Wohnen und kerngebietstypischen Nutzungen, insbesondere großflächigen Einzelhandelsbetrieben zu Nutzungskonflikten führen kann. Daher wird angeregt, dass – ähnlich wie im urbanen Gebiet gemäß § 6 a – eine Anpassung der Immissionsrichtwerte erfolgt, insbesondere auch durch Anhebung des zulässigen Nachtwerts.

Zu Nr. 12b) (§ 11 Abs. 2a) BauNVO-E)

Die in § 11 Abs. 2a) BauNVO-E enthaltene Ermächtigung, „experimentelle Mischgebiete“ festzusetzen, wird kritisch gesehen. Zum einen stellt sich bereits die Frage, ob und welche Beziehung dieses Sondergebiet zum Mischgebiet, urbanen Gebiet oder Kerngebiet i.S.d. §§ 6, 6a und 7 BauNVO hat oder haben soll. Die Begründung schweigt dazu und nennt die Gebiete an anderer Stelle selbst „experimentelle Sondergebiete“, was den Kern wohl eher treffen würde. Zum anderen stelle sich die Frage nach der Notwendigkeit eines derartigen „experimentellen“ Gebiets. Bereits § 11 Abs. 2 BauNVO lässt eine von der Baugebietstypik gem. §§ 3-9 BauNVO unterscheidende Gebietstypik zu. Der Verzicht auf das Tatbestandsmerkmal der „wesentlichen Unterscheidung“ als entscheidendes Differenzierungskriterium wird zum einen zu einer Rechtsunsicherheit in der Anwendung führen (was ist wesentlich und was unwesentlich, rechtfertigt aber die Abweichung von der Gebietstypik?) und zum anderen Rechtsstaatlichkeitsbedenken aufwerfen. Dass das BVerwG (Beschl. v. 25.11.2021 -4 BN 13.21) in der Ermächtigung des § 11 BauNVO keine rechtsstaatlich unzulässige Blankettermächtigung gesehen hat, wurde insbesondere mit der in § 11 Abs. 1 BauNVO geregelten Anknüpfung an die „wesentliche“ Unterscheidung von der Baugebietstypologie begründet. Den Gemeinden nun die beliebige Schaffung neuer Baugebiete ohne Bindung an die Anforderungen des § 11 Abs. 1 BauNVO zu ermöglichen, ist unter diesem

Gesichtspunkt einerseits unnötig, da § 11 Abs. 2 BauNVO bereits ausreichende Gestaltungsmöglichkeiten schafft und führt andererseits zu Planungsunsicherheit und rechtsstaatlichen Bedenken. Wie dann dem Erfordernis der Formulierung einer Zweckbestimmung (§ 11 Abs. 2a S. 2 BauNVO-E) bei derartigen „experimentellen“ Gebieten gerecht werden soll, ohne den Katalog der zulässigen Nutzung zu wiederholen, ist eine weitere offene Frage. Wenn der Gesetzgeber damit im Kern auf eine erleichterte Überplanung ungeplanter Gemengelagen abhebt, würde sich das Instrument der sektoralen Bebauungspläne anbieten.

Zu Nr. 12 c) (§ 11 Abs. 3 Satz 5 BauNVO-E)

Die Anfügung eines Satzes 5 in § 11 Abs. 3 mit einer „Privilegierung“ von Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben wird der praktischen Erkenntnis gerecht, dass auch die der Nahversorgung dienenden Einzelhandelsbetriebe über eine 800 m² übersteigende Verkaufsfläche verfügen müssen, um ein umfassendes Angebot an Nahrungs- und Genussmittel und nahversorgungsrelevanten Sortimenten vorhalten zu können.

Die Vorschrift steht in Zusammenhang mit den, großflächige Einzelhandelsbetriebe betreffenden Fernwirkungen i.S.v. § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO, die in Satz 2 beispielhaft genannt sind und zu denen insbesondere Auswirkungen auf Ziele der Raumordnung, die verbrauchernahe Versorgung und der Schutz zentraler Versorgungsbereich zählen. Diese werden bei großflächigen Einzelhandelsbetrieben vermutet, wenn deren Geschossfläche 1.200 m² übersteigt (Satz 3); diese Vermutung kann in beide Richtungen widerlegt werden (Satz 4). Für Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe hat die Rechtsprechung die Widerlegung der Vermutungsregel aufgrund städtebaulicher Besonderheiten, der sogenannten Atypik, unter besonderen Voraussetzungen anerkannt (vgl. insbesondere BVerwG, Beschl. vom 3. Mai 2021 – 4 B 44.20 –). Dieser Atypiknachweis soll für Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe erleichtert werden, indem auch bei Überschreitung der Regelvermutungsgrenze einer Geschossfläche von 1.200 m² „ein wesentlicher Anhaltspunkt“ dafür besteht, dass Auswirkungen im Sinne

des Satzes 2 nicht bestehen. Mit der Regelung wird das System von Regelvermutung und Ausnahmen nicht durchbrochen, nur beabsichtigt der Gesetzgeber, den Atypiknachweis zu vereinfachen und verbindlich zu fixieren (so die Gesetzesbegründung); es ist also in diesen Fällen eine regelhafte Atypik intendiert.

So verstanden, bedarf es der Ergänzung der Regelung durch seinen letzten Halbsatz („wenn die Betriebe der verbrauchernahen Versorgung dienen“) nicht, denn dieses Tatbestandsmerkmal gehört bereits zu den beispielhaft aufgeführten „Fernwirkungen“ in Satz 2 und der Widerlegungsregelung in Satz 4. Die Gesetzesbegründung verdeutlicht zwar, dass unter, der verbrauchernahen Versorgung dienend nicht zu verstehen ist, dass der Nachweis geführt werden muss, dass der voraussichtliche Umsatz des Betriebs überwiegend aus dem Nahbereich generiert werden muss (Kaufkraft-/Umsatz-Relation), doch kann der Halbsatz in der praktischen Anwendung in diese Richtung interpretiert werden. Denn diese Interpretation legt auch der in Bezug genommene „Leitfaden zum Umgang mit § 11 Abs. 3 BauNVO in Bezug auf Betriebe des Lebensmitteleinzelhandels“ (herausgegeben von der Fachkommission Städtebau am 28.7.2017) nahe. Die Interpretation in 2.3.2.4 des Leitfadens, was unter „verbrauchernaher Versorgung“ zu verstehen ist, rekurriert auf die gängige Rechtsprechung zu einem im wesentlichen fußläufigen Einzugsbereich (vgl. OVG Münster, Urteil v. 02.12.2013 -2 A 1510/12; OVG Lüneburg, Urteil v. 28.09.2015 -1 MN 144/15), also die Abhängigkeit der Größe des Betriebs von der im Umfeld vorhandenen Kaufkraft in einer fußläufigen Entfernung von 700-1.000 m, die unter besonderen Umständen (insbesondere im ländlichen Raum) auf bis zu 2.500 m erweitert werden kann. Das könnte in der Praxis (vgl. die Regelungen in den Einzelhandelserlassen der Länder) zu einer restriktiven Anwendung führen. Daher wird angeregt, auf dieses Merkmal zu verzichten. Dass nur Betriebe in städtebaulich integrierter Lage privilegiert sind, ergibt sich bereits aus dem fortgeltenden System von Regel und Ausnahme.

Die Regelungssystematik führt dazu, dass Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe in Einkaufszentren i.S.v. § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauNVO nicht begünstigt

sind, weil bei diesen eine nicht widerlegbare Regelvermutung für nicht nur unwesentliche Auswirkungen spricht. Davon könnten auch Nahversorger in kleineren Agglomerationen, die rechtlich kein Einkaufszentrum darstellen, betroffen sein.

Zu Nr. 17b) und Nr. 21 (§ 16 Abs. 2 Nr. 5 und § 20a BauNVO-E)

Mit der Möglichkeit, die zulässige Verkaufsfläche für Einkaufszentren und großflächige Handelsbetriebe als Maß der baulichen Nutzung festzusetzen, soll der Forderung der Rechtsprechung Folge geleistet werden, eine Rechtsgrundlage für die Festsetzung von Verkaufsflächenbegrenzungen als Maßfestsetzungen zu schaffen. Die bisherige Regelungslage ermöglicht es Gemeinden, in einem Sondergebiet für großflächige Einzelhandelsbetriebe und Einkaufszentren Regelungen über die Verkaufsfläche zu treffen, die sowohl als Höchst- als auch als Mindestverkaufsfläche festgesetzt werden können (vgl. u.a. BVerwG, Urteil v. 27.04.1990 – 4 C 36.87 – und 17.10.2019 – 4 CN 8.18 –). Die Gemeinde ist dabei nicht nur befugt, die Verkaufsfläche als absolute Größe, sondern auch in der Form festzusetzen, dass die maximale Verkaufsflächengröße im Verhältnis zur Grundstücksgröße durch eine Verhältniszahl festgelegt wird, soweit dadurch die Ansiedlung bestimmter Einzelhandelstypen und damit die Art der baulichen Nutzung im Sondergebiet geregelt werden soll (BVerwG, Urteile vom 3. April 2008 - 4 CN 3.07 - BVerwGE 131, 86 Rn. 16 und vom 17. Oktober 2019 - 4 CN 8.18 - BVerwGE 166, 378 Rn. 33) Diese Festsetzungen werden, gestützt auf § 11 Abs. 2 Satz 1 als Festsetzungen zur Art der baulichen Nutzung angesehen und geben den Gemeinden die Möglichkeit, den Anlagentyp durch die von ihr bestimmte Begrenzung der Verkaufsflächen selbst festzusetzen und so die vom Verordnungsgeber festgelegte Nutzungsart des großflächigen Einzelhandels weiter aufzufächern (vgl. noch BVerwG, Urteil v. 03.04.2008 – 4 CN 3.07 –). In der letztgenannten Entscheidung hat das Bundesverwaltungsgericht verdeutlicht, dass diese Befugnis nicht unbegrenzt sei, sondern die gemeindlichen Regelungen stets auf die Befugnis zurückgeführt werden muss, die Art der baulichen Nutzung zu regeln. Insbesondere sei die Gemeinde daher

nicht befugt, die Verkaufsfläche in einem bestimmten Gebiet insgesamt und damit vorhabenunabhängig festzusetzen.

In seiner Entscheidung vom 25.01.2022 (– 4 CN 5.20 –) hat das Bundesverwaltungsgericht darauf hingewiesen, dass sich eine grundstücksbezogene Festsetzung der Verkaufsflächen Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung annähere. Denn sie beschränke die quantitative Nutzung eines Grundstücks, in der Regel also des Buchgrundstücks (BVerwG, Beschluss vom 15. Dezember 2021 - 4 B 14.21). Dies könne hingenommen werden, weil in der BauNVO eine Verbindung zwischen der Art der baulichen Nutzung, der Verkaufsfläche und dem Maß der baulichen Nutzung in § 11 Abs. 3 Satz 1 Nrn. 2, 3 BauNVO angelegt sei, sodass zur Bestimmung der maßgeblichen Grenze die in § 11 Abs. 3 Sätze 3 und 4 BauNVO bestimmte Geschossfläche als „wichtiger Anhaltspunkt“ in den Blick zu nehmen sei (vgl. BVerwG, Urteil v. 24.11.2005 – 4 C 10.04 –). Die in § 16 Abs. 2 Nr. 5 vorgesehene Regelung kann daher als sinnvolle Fortentwicklung von Festsetzungsmöglichkeiten gesehen werden.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Konzeption der BauNVO auf Typisierung von Anlagen ausgelegt ist. Die Abgrenzung zwischen großflächigen und nicht-großflächigen Einzelhandelsbetrieben bzw. Einkaufszentren als Anlagentypen ist eine Bestimmung über die Art der baulichen Nutzung. Dies ist in der Konzeption des § 11 Abs. 3 auch nach wie vor angelegt. Daher kann sich die Regelung von Verkaufsflächengrößen auch in Form von Verhältniszahlen nur innerhalb der Anlagentypen, die in § 11 Abs. 2 genannt sind bewegen. Soweit § 16 Abs. 2 Nr. 5 ermächtigt, über die Festsetzung von Verhältniszahlen jenseits dieser Anlagentypen Bestimmungen zur Größe von Einzelhandelsbetrieben zu treffen, wird die Typisierungskonzeption der BauNVO verlassen und dem Plangeber ein Vorhabenerfindungsrecht eingeräumt, für das es eine gesetzliche Rechtsgrundlage nicht gibt („Blankettermächtigung“). Daher ist jedenfalls klarzustellen, dass sich die Festsetzungsmöglichkeiten für Verkaufsflächen auf Sondergebiete für Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe beschränkt.

§ 20a Abs. 1 Satz 1 stellt hinsichtlich der Bezugsfläche auf die Grundstücksfläche i.S.v. § 19 Abs. 3 BauNVO ab, also auf das Bau- und somit Buchgrundstück. Ein Abweichen von dieser (Buch)Grundstücksbezogenheit kann nur in Ausnahmefällen erfolgen, wenn die Verwendung des grundbuchrechtlichen Grundstücksbegriffs die Gefahr heraufbeschwört, dass der Sinn einer bestimmten bodenrechtlichen Regelung verfehlt wird (vgl. BVerwG, Beschl. v. 30.11.2000 -4 BN 57.00). Diese Bindung erschwert die Ausweisung von Sondergebieten für Einzelhandelsbetriebe, weil sie das gewünschte Baurecht nur für „vorhabengeeignete Grundstücke“ schafft. Diese Einschränkung versucht der Gesetzgeber dadurch zu beheben, dass er in Satz 2 ermöglicht, die Verkaufsflächenzahl auch für mehrere oder alle Grundstücke in einem Baugebiet festzusetzen. Fraglich ist, ob mit dieser -grds. sinnvollen- Festsetzungsmöglichkeit das System der grundstücksbezogenen und damit vorhabenbezogenen Festsetzungsmöglichkeit gelockert werden soll. Unklar ist und auch nicht erläutert wird, wodurch sich diese Festsetzungsmöglichkeit von der, die Verhältniszahl für **ein** Grundstück festzusetzen unterscheidet. Denn als Verhältniszahl in Bezug auf das Grundstück bleibt das Ergebnis immer gleich (0,5 m² zulässige Verkaufsfläche/m² Grundstücksfläche bleiben im Ergebnis immer 0,5 m² Verkaufsfläche absolut), gleich auf wie viele Grundstücke sie sich bezieht. Oder meint der Gesetzgeber als Bezugsgröße das gesamte Baugebiet? Dann müsste er sich allerdings von der Bezugsgrundlage des Grundstücks trennen. Es handelte sich dann aber um eine (unzulässige?) gebietsbezogene Verkaufsflächenregelung, die die Gefahr eines „Windhundrennens“ beinhaltet, weil im Zeitpunkt der Planaufstellung nicht feststeht, was in jedem Teilbereich eines Plangebiets an Nutzungen zulässig ist (BVerwG, Urteil vom 17. Oktober 2019 - 4 CN 8.18). Gelöst werden kann diese Problematik auch nicht mit der gem. § 16 Abs. 2 Nr. 5 BauNVO-E möglichen Festsetzung der Größe der Verkaufsfläche. Denn auch diese muss einen Bezug zum zulässigen Vorhaben aufweisen und kann nicht vorhabenunabhängig festgesetzt werden (vgl. OVG Saarlouis, Urteil vom 12. 3. 2009 - 2 C 312/08).

Die Problematik, für ein aus mehreren Buchgrundstücken bestehendes Baugebiet mittels einer alle Grundstücke des Baugebiets betreffenden

Verkaufsflächenfestsetzung zu reglementieren, kann nur dadurch erreicht werden, dass der Gesetzgeber aus städtebaulichen Gründen eine Ausnahmemöglichkeit vom (Buch)Grundstücksbezug zulässt, die ihre Rechtfertigung darin findet, dass der Sinn einer bestimmten bodenrechtlichen Regelung anderenfalls verfehlt wird (vgl. BVerwG, Beschl. v. 30.11.2000 -4 BN 57.00).

Bei größeren Einzelhandelsvorhaben mit mehreren Betrieben auf verschiedenen Grundstücken könnte dies dadurch erreicht werden, dass der 2. Satz wie folgt formuliert wird:

> *Eine Verkaufsfläche und eine Verkaufsflächenzahl kann auch für mehrere oder alle (Buch)Grundstücke innerhalb eines für bestimmte Vorhaben vorgesehenen Baugebiets festgesetzt werden.*

Den Stellungnehmenden ist bewusst, dass dieser Vorschlag in gewisser Weise systemfremd und mit der bisherigen Rechtsprechung zu entsprechenden Art-Festsetzungen nicht vereinbar sein könnte. Er soll daher zunächst eine Diskussionsgrundlage sein.

Von der Definition der Verkaufsfläche sollte der Verordnungsgeber Abstand nehmen, da die Bestimmung dessen, was zur Verkaufsfläche zu rechnen ist, nicht für alle Einzelhandelstypen gleichermaßen abstrakt bestimmt werden kann. In der Rechtsprechung sind die Kriterien zur Bestimmung der Verkaufsfläche hinreichend definiert. So deutet auch die in § 20a Abs. 2 versuchte Definition darauf hin, dass z.B. große Einrichtungshäuer in den Blick genommen sind, wenn hier die „Stellfläche für Einrichtungsgegenstände“ zur Definition der Verkaufsfläche herangezogen wird. Ebenso wenig ist allgemein ableitbar, dass „Schaufenster“ in jedem Fall zur Verkaufsfläche zählen. Schließlich sollte den Gemeinden nach wie vor die Möglichkeit gegeben bleiben, in ihren Bebauungsplänen selbst zu bestimmen, was zur Verkaufsfläche zählt und was nicht. Dies kommt entsprechend auch in § 20a Abs. 3 zum Ausdruck, kann aber so verstanden werden, dass die Gemeinde nur die Möglichkeit für einschränkende Festsetzungen hat.

Zu 19 (§ 19 Abs. 5 BauNVO-E)

Die Ermächtigung, die Grundflächen von Anlagen mit Grün- oder Retentionsdächern nur zu einem festzusetzenden Anteil auf die zulässige Grundfläche anzurechnen ist im Sinne der verbesserten Ausnutzbarkeit von Baugrundstücken sinnvoll.

Zu Nr. 20 (§ 20 Abs. 1 BauNVO-E)

Die Definition des Vollgeschosses trägt zur Rechtsvereinheitlichung und Erleichterung der Anwendung des Baurechts bei und ist zu begrüßen.

Zu Nr. 23 (§ 25h)

Aufgrund der Überleitungsvorschrift des § 25h finden die Regelungen in § 11 Abs. 3 Satz 5 nicht auf geltende Bebauungspläne Anwendung. Daher wird angeregt, § 239 BauGB-E Abs. 3 wie folgt zu fassen:

> *Die Regelungen zur Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben in § 11 Abs. 3 Satz 5 BauNVO in der ab dem [Datum des Inkrafttretens Artikel 15] geltenden Fassung der Baunutzungsverordnung, gelten auch für vor dem [Datum des Inkrafttretens nach Artikel 15] in Kraft getretene Bebauungspläne*

Ergänzend wird folgendes vorgeschlagen:

Zu § 4 BauNVO

Ergänzend wird Folgendes angeregt: § 4 Abs. 2 Nr. 2. sollte wie folgt geändert werden:

> *„die der Versorgung des Gebiets dienenden Läden und Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften sowie nicht störende Handwerksbetriebe“*

Begründung:

Der in der bisherigen Fassung des § 4 Abs. 2 Nr. 2 enthaltene Begriff der „der Versorgung des Gebiets dienenden Läden“ wird überwiegend noch als eigenständiger Anlagentyp mit einer Beschränkung der Grundfläche verstanden (vgl. z.B. VGH Kassel, Beschluss v. 19.09.2006 – 3 TG 2161/06 –). Die überwiegende Ansicht in der Rechtsliteratur geht wohl davon aus, dass der Begriff des Einzelhandelsbetriebs mit dem Begriff des Ladens nicht deckungsgleich ist und großflächige Einzelhandelsbetriebe nicht hierunter nicht fallen (vgl. Stock, in: König/Roeser/Stock, BauNVO, 5. Aufl., § 4 Rn. 21; Vietmeier/Wirth, in: Bönker/Bischopink, BauNVO, 3. Aufl., § 4 Rn. 9). Diesem Verständnis wird ein der Wohngebietsversorgung dienender Einzelhandelsbetrieb als „Nahversorger“ nicht mehr gerecht. Daher sollte klargestellt werden, dass mit dem „Laden der Gebietsversorgung“ nicht ein eigenständiger, von einem „Einzelhandelsbetrieb“ zu unterscheidender Betrieb zu verstehen ist, sondern dieser ein Einzelhandelsbetrieb ist, der gegebenenfalls auch großflächig sein kann. Dies liegt auch in der Konsequenz der Neufassung des § 11 Abs. 3 Satz 5 BauNVO-E.

Zu § 6a BauNVO

Die Zweckbestimmung in § 6a Abs. 1 BauNVO nennt die Nutzungsarten Wohnen, Gewerbebetriebe und soziale, kulturelle und andere Einrichtungen, ohne hinreichend zu verdeutlichen, ob das Gebiet durch zwei Hauptnutzungsarten (Wohnen und Gewerbe) oder drei (Wohnen, Gewerbe, soziale, kulturelle und andere Einrichtungen) geprägt wird. Hierzu gibt es bisher keine höchstrichterliche Rechtsprechung (Offen gelassen: BVerwG Beschl. v. 14.2.2025 – 4 BN 24.24, juris Rn. 10; OVG Lüneburg Urt. v. 13.3.2025 – 1 KN 82/23, juris Rn. 19; zum Meinungsstand in der Literatur Blechschmidt, in: Ernst/Zinkahn/ Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Werkstand: 157. Ergänzungslieferung November 2024, BauNVO, § 6a Rn. 13, m. w. N.). Das OVG Münster (Urt. v. 15.5.2025 – 10 D 203/22.NE) hat festgestellt, dass das urbane Gebiet aus nur 2 Hauptnutzungsarten besteht. Demgegenüber gehen andere Obergerichte eher von drei Hauptnutzungsarten aus (so OVG Rh-Pf.,

Urteil vom 11. Mai 2022 – 8 C 10646/21 – juris Rn. 51; VGH BW, Urteil vom 4. Mai 2022 – 5 S 1864/19 – juris Rn. 70). Im Interesse der Rechtssicherheit der Rechtsanwendung wäre es hilfreich, wenn der Gesetzgeber klarstellt, dass die Zweckbestimmung des urbanen Gebiets von zwei Hauptnutzungsarten, nämlich dem Wohnen und gewerblicher Nutzungen geprägt ist und über einen allenfalls untergeordneten Anteil sozialer, kultureller und anderer Einrichtungen verfügt. Denn eine Gleichgewichtigkeit der drei Nutzungen würde mangels realitätsnaher Umsetzungsmöglichkeit faktisch zu einer Entwertung der des urbanen Gebiets führen. Eine entsprechende Klarstellung würde im übrigen auch ein „experimentelles Mischgebiet“ (vgl. dazu unter 2.7) entbehrlich machen.

3. Zu Art. 4 (Änderung des Raumordnungsgesetzes)

Zu Nr. 5 (§ 6 Abs. 2 ROG-E)

Die Ergänzungen berücksichtigen die Rechtsprechung zum funktionalen Planbegriff einer Zielabweichung. Daher ist der Verweis auf § 8 zielführend. Allerdings ist der Handlungsbefehl „vor der Stattgabe ist ein Umweltprüfung durchzuführen“ in diesem Sinne jedenfalls missverständlich, denn gem. § 8 Abs. 2 kann bei geringfügigen Änderungen von einer Umweltprüfung abgesehen werden. Wenn der Gesetzgeber auch diese Option offenhalten möchte, was begrüßenswert ist, sollte der 2. Satz wie folgt gefasst werden:

Im Falle der Stattgabe des Antrags ist § 8 entsprechend anzuwenden.

Im Übrigen wird begrüßt, dass einem Zielabweichungsantrag auch bei Berührung der Grundzüge der Planung stattgegeben werden kann, wenn der in Aufstellung befindliche Raumordnungsplan „Planreife“ hat.

Zu Nr. 7 (§ 9 ROG-E)

Soweit in § 9 Abs. 1 Satz 1 ROG-E beabsichtigt ist, nicht mehr die Öffentlichkeit über die Absicht, einen Raumordnungsplan aufzustellen zu unterrichten, wird dies kritisch gesehen. Mit der Einleitung eines derartigen Verfahrens sind

Rechtsfolgen verbunden (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG), die Planbetroffene und damit auch die Öffentlichkeit betreffen. Im Sinne der rechtlichen Transparenz sollte es daher bei der wenig aufwändigen Unterrichtung der Öffentlichkeit bleiben.

Zu Nr. 14 (§ 29 ROG-E)

Mit der Sonderregelung für den regionalen Wohnraumbedarf soll dem überragenden öffentlichen Interesse an der Schaffung neuen Wohnraumes Rechnung getragen werden. Dies ermächtigt die Länder, Vorranggebiete für den regionalen mittelfristigen Wohnraumbedarf festzulegen. Der damit verbundene Eingriff in die kommunale Planungshoheit lässt sich aufgrund der gegebenen Lage auf dem Wohnungsmarkt rechtfertigen. Auch der Anknüpfungspunkt Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt gem. § 201 a BauGB ist sachgerecht. Allerdings erscheint der Begriff der „Region“ problematisch, da damit in aller Regel kein rechtlich gefasstes Gebilde vorgegeben ist. Daher ist der Begründungs- und Rechtfertigungsaufwand für eine entsprechende Festlegung von erheblicher Bedeutung.

Verteiler

- Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
- Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit
- Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz
- Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages
- Bauminister und -ministerinnen/Bausenatoren und -senatorinnen der Länder
- Umweltminister und -ministerinnen/Umweltsenatoren und -senatorinnen der Länder
- Justizminister und -ministerinnen/Justizsenatoren und -senatorinnen der Länder
- CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
- SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
- Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag
- Präsident des Bundesverwaltungsgerichts
- Präsidenten und Präsidentinnen der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe
- Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen
- Bundesverband der Freien Berufe
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Deutscher Richterbund
- Neue Richtervereinigung
- Zentraler Immobilien Ausschuss e. V. (ZIA)
- Vorstand und Geschäftsführung des DAV
- Vorsitzende der Landesverbände des DAV
- Vorsitzende der Gesetzgebungsausschüsse des DAV
- Vorsitzende der Landesarbeitsgemeinschaften Verwaltungsrecht des DAV
- Mitglieder Verwaltungsrechtsausschuss des DAV
- Mitglieder Umweltrechtsausschuss des DAV

Presse

- Redaktion FAZ, SZ, NJW, DVBl, NVwZ, ZUR, NuR, AbfallR und UWP