REDEKER | SELLNER | DAHS

Vorschläge zur Beschleunigung und Flexibilisierung von Planungs- und Genehmigungsverfahren für Bauvorhaben

im Auftrag des
ZIA Zentraler Immobilien
Ausschuss e.V.

ausgearbeitet von:
Prof. Dr. Olaf Reidt, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Berlin

Gliederung

I. Vorbemerkungen 3

II. Bauplanungsrecht, insbesondere Baugesetzbuch und Baunutzungsverordnung 4

1. § 1 Abs. 3 BauGB – Entlastung des Planverfahrens im Bereich der fachgesetzlichen Anforderungen, insbesondere Störfallrecht, Lärmschutz, Artenschutz 4
2. § 29 Abs. 1 BauGB – Flexibilisierung des bauplanungsrechtlichen Vorhabenbegriffs (Rahmengenehmigung) 8
3. § 9 BauGB – Öffnung des Festsetzungskatalogs für Bebauungspläne 10
4. § 11 BauGB – Weitere Stärkung des kooperativen Städtebaus 13
5. §§ 31 und 34 BauGB, § 15 Abs. 1 BauNVO – Innovativer Städtebau 14
6. Einrichtung eines Beirats für Stadtentwicklung, regelmäßige Städtebauberichte 16

III. Bauordnungsrecht 17

1. Generelle Vereinfachung und Vereinheitlichung des Bauordnungsrechts 17
2. Digitalisierung von Baugenehmigungsverfahren 19
3. Projektmanager, Genehmigungs-task force 20
4. Flexibilisierung des bauordnungsrechtlichen Vorhabenbegriffs (Rahmengenehmigung) 21

I. Vorbemerkungen

Es wird in Deutschland allgemein beklagt, dass nicht nur die Realisierung großer Infrastrukturprojekte, sondern auch die Bauleitplanung und die Genehmigung von Bauvorhaben zu lange dauert. An diesem Befund hat sich in den vergangenen Jahren trotz zahlreicher Gesetze, die mit Begriffen wie „Erleichterung" „Stärkung" oder ausdrücklich „Beschleunigung" verbunden waren, nicht sehr viel geändert. Ohne dies in an dieser Stelle im Einzelnen zu analysieren, lässt sich aufgrund der täglichen anwaltlichen Beratungspraxis jedenfalls für das Städtebaurecht feststellen, dass die Gründe hierfür vielfältig sind, sich nicht selten wechselseitig bedingen und häufig auch überlagern. Hierbei ist es eine Binsenweisheit, dass zügige sowie praxisorientierte Planungs- und Genehmigungsverfahren in unverzichtbarer Weise von der – vielfach unzureichenden – personellen und sachlichen Ausstattung der zuständigen Genehmigungsbehörden und der zu beteiligenden Fachbehörden, aber durchaus auch der Vorhabenträger selbst abhängen. Namentlich Beschleunigungs- und sonstige Optimierungsmöglichkeiten für Planungs- und Genehmigungsprozesse aufgrund gesetzlicher Neuregelungen helfen jedenfalls allein nicht weiter, wenn es für deren Nutzung an der erforderlichen personellen oder technischen Ausstattung und der notwendigen Schulung fehlt. Dies sind Probleme, die in jedem Fall zu lösen sind, wenn Planungs- und Genehmigungsverfahren für Städtebauprojekte (oder auch dem Planfeststellungsrecht unterliegende Infrastrukturprojekte) tatsächlich rechtssicher und ohne das Risiko von Fehlentwicklungen beschleunigt werden sollen. Allerdings entzieht sich dies weitgehend der für Städtebauprojekte maßgeblichen Gesetzeslage im engeren Sinne und auch deren auf Beschleunigung abzielender Fortentwicklung. Vielmehr steht neben der dringend notwendigen Finanz- und Sachmittel das in den Landesbauordnungen geregelte Genehmigungsverfahrensrecht als solches im Vordergrund, bei dem eine Nutzung der Digitalisierungsmöglichkeiten sowie eine Standardisierung durch stärkere Vereinheitlichung nach Maßgabe der von der Bauministerkonferenz erarbeiteten und fortzuentwickelnden Musterbauordnung geboten ist, um ein zunehmend festzustellendes Auseinanderdriften des Bauverfahrensrechts zu stoppen und bundesweite Standardisierungen zu erleichtern. Vor allem aber steht und fällt die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsprozessen mit der Klarheit und Eindeutigkeit der zu beachtenden materiellen Anforderungen sowie einer möglichst eindeutigen und rechtssicheren Zuordnung von materiellen Anforderungen zur Planungs- oder Genehmigungsebene (Abschichtung). In der praktischen Begleitung von Planverfahren und Baugenehmigungsverfahren wird sehr deutlich, dass die größten „Zeitfresser" in

nicht hinreichend klaren gesetzlichen Anforderungen liegen oder aber bei Unsicherheiten dazu, ob und welche Themen auf der Planungsebene oder auf der Genehmigungsebene zu lösen sind. Als Stichworte seien hierbei aus dem Bereich des Naturschutzrechts vor allem der Habitatschutz nach den §§ 34 ff. BNatSchG oder der besondere Artenschutz nach den §§ 44 ff. BNatSchG genannt, aus dem Bereich des Wasserrechts der Hochwasserschutz nach den §§ 72 ff. WHG, aus dem Bereich des Immissionsschutzes insbesondere der Lärmschutz oder auch das Störfallrecht. Vielfach sind dies Anforderungen, die die Städtebaugesetzgebung nur mittelbar betreffen, weil sie, ebenso wie bei Planfeststellungen für Infrastrukturvorhaben, bei den jeweiligen Verfahren lediglich als fachgesetzliche Anforderungen zu beachten sind. Daher werden hierzu vorliegend auch keine detaillierten Lösungsvorschläge unterbreitet. Gleichwohl ändert dies nichts daran, dass schnelle und rechtssichere Planungs- und Genehmigungsverfahren zwingend auf möglichst klare und eindeutige Anforderungen angewiesen sind. Unklare rechtliche Anforderungen führen hingegen zu Rechtsunsicherheit, Zeitverzug und vermeidbaren Rechtsstreitigkeiten.

Hieran knüpfen die im Wesentlichen auf das Bauplanungsrecht und das Bauordnungsrecht bezogenen nachstehenden Überlegungen an. Sie sind keinesfalls abschließend, allerdings auf solche Punkte konzentriert, die nach praktischer Erfahrung von besonderer Bedeutung für die Beschleunigung sein können, die Flexibilität und Innovationskraft bei Städtebauprojekten fördern und zudem darauf bedacht sind, berechtigte Rechtsschutzmöglichkeiten im Zusammenhang mit Planungs- und Genehmigungsentscheidungen nicht in völkerrechtlich, unionsrechtlich oder verfassungsrechtlich zumindest bedenklicher Weise zu verkürzen.

II. Bauplanungsrecht, insbesondere Baugesetzbuch und Baunutzungsverordnung

1. § 1 Abs. 3 BauGB – Entlastung des Planverfahrens im Bereich der fachgesetzlichen Anforderungen, insbesondere Störfallrecht, Lärmschutz, Artenschutz

Vorschlag:
Zu § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB sollte eine zumindest klarstellende Ergänzung in das Baugesetzbuch aufgenommen werden, dass es im Hinblick auf das Planungserfordernis ausreicht, eine überschlägige Prüfung von ausreichenden Konfliktlösungsmöglichkeiten im späteren Planvollzug vorzunehmen. Es soll genügen, wenn ein Bauleitplan jedenfalls

mit seinen wesentlichen Inhalten nach prognostischer Betracht umsetzbar ist und die Konfliktlösung im Detail dem Planvollzug überlassen bleibt.

Sowohl in Bauleitplanverfahren als auch in Baugenehmigungsverfahren sind zahlreiche fachgesetzliche Anforderungen zu beachten, etwa aus dem Naturschutzrecht, dem Wasserrecht oder auch dem Immissionsschutzrecht. Ob und inwieweit die jeweiligen Anforderungen auf der Planungs- oder Genehmigungsebene geprüft und festgestellte Konflikte gelöst werden müssen, ist in hohem Maße uneinheitlich geregelt, unübersichtlich und trägt so vielfach zu vermeidbarem Prüfungs- und Zeitaufwand bei. Diese Unübersichtlichkeit lässt sich insbesondere für das Naturschutzrecht in Bezug auf Bauleitplanung und Baugenehmigungsverfahren sehr gut verdeutlichen:

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung ist gemäß § 18 Abs. 1 BNatSchG i.V.m. § 1a Abs. 3 BauGB ausschließlich auf der Ebene der Bebauungsplanung abzuarbeiten. Die dort geregelten Ausgleichsmaßnahmen sind durchzuführen, unabhängig davon, ob sich zwischen Planaufstellung und Baugenehmigungserteilung die naturschutzfachlichen Gegebenheiten verändert haben und auch unabhängig davon, welcher Zeitraum zwischen Planaufstellung und Vorhabenrealisierung liegt.[1]

Der besondere Artenschutz nach § 44 BNatSchG ist demgegenüber vorhaben- und vollzugsbezogen, d.h. insbesondere artenschutzrechtlich notwendige (vorgezogene) Ausgleichsmaßnahmen (§ 44 Abs. 5 Satz 3 BNatSchG) sind regelmäßig erst in einer notwendigen Baugenehmigung zu regeln. Auf Bebauungsplanebene ist (entgegen vielfacher Praxis) grundsätzlich nur überschlägig zu prüfen, ob artenschutzrechtliche Hindernisse dem späteren Vollzug des Bebauungsplans mit seinen wesentlichen Inhalten entgegenstehen (Planungserfordernis i.S.v. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB).[2] Besondere Festsetzungen zu artenschutzrechtlich begründeten Ausgleichsmaßnahmen sind im Bebauungsplan nicht erforderlich, da Art und Umfang der notwendigen Maßnahmen ohnehin erst im Baugenehmigungsverfahren aktuell und vorhabenspezifisch geregelt werden können.

---

[1] S. etwa Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 15. Auflage 2022, § 29 Rn. 29.

[2] Dazu bspw. BVerwG, Beschluss vom 12.11.2020 – 4 BN 15.20, juris; VGH München, Beschluss vom 31.08.2018 – 9 NE 18.06, NuR 2019, 341.

Der gebietsbezogene Habitatschutz nach § 34 BNatSchG wiederum ist grundsätzlich auf der Ebene des Bebauungsplans zu prüfen, nicht mehr hingegen auf der Ebene eines späteren Genehmigungsverfahrens (§ 36 BNatSchG), es sei denn, es geht um Auswirkungen, die auf Planebene noch nicht erkennbar sind und daher das Planverfahren als solches überlasten würden (wann auch immer dies im konkreten Fall anzunehmen ist).[3]

Für gesetzlich geschützte Biotope bestimmt § 30 Abs. 4 BNatSchG wiederum, dass über die Erteilung von Ausnahmen oder Befreiungen für die Zerstörung oder sonstige Beeinträchtigung auf Antrag der Gemeinde vor der Aufstellung eines Bebauungsplans entschieden werden kann, dies mit der Folge, dass eine dann erteilte Ausnahme oder Befreiung Vorhaben im Planvollzug für die Dauer von sieben Jahren von einem erneuten Ausnahme- oder Befreiungserfordernis freistellt. Wird durch die Gemeinde von dieser Möglichkeit nicht Gebrauch gemacht oder ist die Frist von sieben Jahren abgelaufen, bedarf es unabhängig von dem durch den Bebauungsplan geschaffenen Baurecht bei einer vorhabenbedingten Zerstörung oder Beeinträchtigung gesetzlich geschützter Biotope einer gesonderten Zulassungsentscheidung, die dann wiederum in Abhängigkeit von dem jeweiligen Landesrecht mit der Baugenehmigung erteilt wird oder aber gesondert beantragt werden muss.[4]

Diese Uneinheitlichkeit der naturschutzrechtlichen Anforderungen, die sich zudem häufig auf identische oder jedenfalls miteinander verbundene Schutzziele bezieht, erschwert und verzögert nicht nur Projekte, sondern erschwert auch die Möglichkeit, multifunktionale Maßnahmen zu ergreifen, die den unterschiedlichen naturschutzrechtlichen Anforderungen Rechnung tragen. Hierbei lassen sich die Anforderungen als solche, zumal sie jedenfalls weitgehend auch unionsrechtlich vorgegeben sind, nicht ohne Weiteres reduzieren. Ein vielfach festzustellendes Problem ist jedoch, dass eine überzogene Prüfung anhand von einzuholenden Gutachten usw. bereits auf Planebene stattfindet, die dann in einem sich anschließenden Baugenehmigungsverfahren zumeist noch einmal wiederholt werden muss, nicht selten dabei mit einem Verweis auf eine zwischenzeitlich möglicherweise nicht mehr ausreichende Datenaktualität. Grund hierfür

---

[3] BVerwG, Beschluss vom 24.03.2015 – 4 BN 32.13, BauR 2015, 1278; OVG Münster, Urteil vom 18.06.2019 – 2 D 53.17, NuR 2017, 858.

[4] Reidt, in: Bracher/Reidt/Schiller, Bauplanungsrecht, 9. Auflage 2022, Rn. 11.303 m.w.N.

ist, dass häufig aus § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB überzogene Anforderungen abgeleitet werden. Danach haben die Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Nach der Rechtsprechung schließt dies auch ein, dass ein Bebauungsplan vollziehbar sein muss, weil es anderenfalls an seiner Erforderlichkeit fehlt. Allerdings bedeutet dies nicht, dass sämtliche Nutzungen, die ein Bebauungsplan ermöglicht, auch tatsächlich zulassungsfähig sein müssen. Es genügt vielmehr, wenn der Bebauungsplan mit seinen wesentlichen Inhalten umsetzbar ist und zudem mögliche Konflikte im Planvollzug nach prognostischer Betrachtung lösbar sind.[5] Etwa Detailermittlungen zu vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen aus Gründen des besonderen Artenschutzes (§ 44 Abs. 5 Satz 3 BNatSchG) einschließlich diesbezüglicher Planfestsetzungen und Beschaffung entsprechender Flächen sind dafür entgegen der vielfachen Praxis in der Bauleitplanung nicht notwendig. Sie erschweren den Planungsprozess dabei auch deshalb, weil die Bebauungsplanung zwangsläufig von allen im Plangebiet möglichen Nutzungen ausgehen muss, während bei einem einzelnen Genehmigungsverfahren die notwendigen Maßnahmen vorhabenscharf und damit gleichsam maßgeschneidert ermittelt werden können.

In gleicher Weise gilt dies etwa für Anforderungen an den Schallschutz oder in Bezug auf störfallrechtliche Anforderungen (insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung eines im konkreten Fall angemessenen Sicherheitsabstands i.S.v. § 3 Abs. 5c BImSchG). Auch hier lassen sich regelmäßig in Bezug auf konkrete Einzelvorhaben anlässlich eines Baugenehmigungsverfahrens sachgerechte Lösungen finden, ohne dass dies gleichsam abstrakt-generell für eine Vielzahl häufig sehr unterschiedlicher Einzelvorhaben vorab im Bebauungsplan detailliert untersucht und geregelt werden müsste.

Daher sollte das Bebauungsplanverfahren stärker als dies in der Praxis vielfach anzutreffen ist, von Konfliktlösungen dergestalt entfrachtet werden, dass diese in den Planvollzug verlagert werden. Auch wenn die Gesetzeslage dies dem Grunde nach auch jetzt schon hergibt, zeigt die Rechtswirklichkeit, dass dem vielfach nur unzureichend Rechnung getragen wird. Um dem stärker gegenzusteuern, empfiehlt sich in § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB eine klarstellende Ergänzung, nach der die Erforderlichkeit eines Bauleitplans

---

[5] Dazu im Einzelnen bspw. Reidt, in: Bracher/Reidt/Schiller, Bauplanungsrecht, 9. Auflage 2022 Rn. 6.9 ff. m.w.N.

nur eine überschlägige Prüfung von Konfliktlösungsmöglichkeiten im Planvollzug erfordert und es für die Erforderlichkeit genügt, wenn ein Bauleitplan mit seinen wesentlichen Inhalten nach prognostischer Betrachtung umsetzbar ist. Darüber hinausgehende Ermittlungen und Prüfungen sind also nicht notwendig. Ebenfalls sollte zur Klarstellung ausdrücklich ergänzt werden, dass die Konfliktlösung im Detail dem Planvollzug unter Berücksichtigung des konkreten Vorhabens überlassen bleiben kann.

2. § 29 Abs. 1 BauGB – Flexibilisierung des bauplanungsrechtlichen Vorhabenbegriffs (Rahmengenehmigung)

Vorschlag:
Der bauplanungsrechtliche Begriff des Vorhabens in § 29 Abs. 1 BauGB sollte im Hinblick auf multifunktionale oder auch alternative Nutzungen in Anlehnung an § 6 Abs. 2 BImSchG erweitert werden, um auf diese Weise die Nutzungsflexibilität zu erhöhen und zeitintensive Änderungsgenehmigungsverfahren entbehrlich zu machen (Rahmengenehmigung).

Ein Vorhaben im städtebaurechtlichen Sinne (§ 29 Abs. 1 BauGB) ist in Bezug auf die Art der Nutzung regelmäßig durch die ihr eigene Variationsbreite begrenzt. Wird die jeder Art von Nutzung eigene Variationsbreite verlassen, so dass sich in bauplanungsrechtlicher Hinsicht die Genehmigungsfrage neu stellt, handelt es sich im Rechtssinne um ein anderes Vorhaben. Die hierbei maßgebliche Schwelle ist nach der Rechtsprechung vergleichswiese niedrig. So handelt es sich etwa bei einer Büronutzung anstelle einer Wohnnutzung oder umgekehrt um eine Nutzungsänderung. Selbst beispielsweise die Änderung einer Soldatenunterkunft in eine Asylbewerberunterkunft[6] oder eines Altenwohnheims in ein Altenwohn- und Pflegeheim[7] oder eines Seniorenheims in ein Kinderheim[8] ist im Sinne des Bauplanungsrechts eine andere Nutzung und damit ein anderes Vorhaben.[9]

---

[6] OVG Greifswald, Beschluss vom 12.12.1996 – 3 M 103/96, BauR 1967, 617.

[7] VGH Mannheim, Urteil vom 19.05.2011 – 2 B 11/353, BauR 2011, 1961.

[8] VGH Mannheim, Urteil vom 2.03.1993 – 5 S 2091/92, NVwZ 1994, 797.

[9] S. hierzu auch die weiteren Nachweise bei Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 15. Auflage 2022, § 29 Rn. 20.

Eine solche enge Betrachtung schränkt Bauvorhaben in ihrer Flexibilität und im Hinblick auf Nachfrageänderungen unnötig ein. Dies hat auch Rückwirkungen auf die Investitionsbereitschaft und Investitionssicherheit und entspricht überdies nicht mehr uneingeschränkt der Lebenswirklichkeit. Gerade während der Corona-Pandemie hat etwa das Thema Homeoffice oder im Hinblick auch auf andere Tätigkeiten der Begriff des Heimarbeitsplatzes deutlich an Bedeutung gewonnen. Multifunktionale Nutzungen von Gebäuden oder einzelnen Gebäudeeinheiten, insbesondere von Wohnungen, nehmen stark zu. Gleichzeitig ist dies vielfach nicht mehr mit einem privaten Arbeitszimmer in einer Wohnung vergleichbar, das in der Regel in begrenztem und untergeordnetem Umfang beruflichen Zwecken und damit einer Nichtwohnnutzung dient. Die insofern ohnehin rechtlich bestehende Grauzone wird mit den aktuellen Veränderungen der Lebens- und Arbeitswirklichkeit zunehmend größer und schafft entsprechende Probleme bereits in Planungs-, vor allem aber auch in Baugenehmigungsverfahren.

Eine derartig enge Vorhabendefinition, die sich regelmäßig auf nur eine einzige Nutzung bezieht, ist rechtlich nicht zwingend notwendig. So enthält etwa § 6 Abs. 2 BImSchG eine Regelung für Mehrzweck- oder Vielstoffanlagen. Danach ist bei Anlagen, die unterschiedlichen Betriebsweisen dienen oder in denen unterschiedliche Stoffe eingesetzt werden, die Genehmigung auf Antrag auf die unterschiedlichen Betriebsweisen und Stoffe zu erstrecken, wenn die Genehmigungsvoraussetzungen für alle von dem Antrag erfassten Betriebsweisen und Stoffe erfüllt sind. § 12 Abs. 2b BImSchG regelt ergänzend, dass der Genehmigungsbescheid eine Auflage erhalten soll, nach der die zuständige Behörde bei relevanten Veränderungen innerhalb des genehmigten Rahmens jeweils unverzüglich zu informieren ist.

Überträgt man dies auf das Städtebaurecht, ist es geboten, den Begriff des Vorhabens in § 29 Abs. 1 BauGB (auch im Hinblick auf seine Anknüpfungsfunktion für das bauordnungsrechtliche Genehmigungsverfahren, s. noch unter III., 4.) dahingehend zu erweitern, dass ein Vorhaben auch mehrere unterschiedliche Nutzungen umfassen kann, sofern diese jeweils für sich und/oder auch gemeinsam bauplanungsrechtlich zulässig sind (z.B. eine Wohn- und/oder Büronutzung in einem Gebäude oder einer geschlossenen Einheit eines Gebäudes). Plastisch kann man dies ebenso wie im Immissionsschutzrecht als eine Rahmengenehmigung bezeichnen.

3. § 9 BauGB – Öffnung des Festsetzungskatalogs für Bebauungspläne

Vorschlag:
Der Festsetzungskatalog für Bebauungspläne in § 9 BauGB sollte entweder generell für Planfestsetzungen mit städtebaulichem Bezug geöffnet werden oder aber es sollten zumindest Flexibilisierungen für bestimmte Bereiche geschaffen werden. Hierzu zählen insbesondere Flexibilisierungen bei der Art der baulichen Nutzung, um entwicklungsoffenere Nutzungsmischungen und Umstrukturierungen zu erleichtern (z.B. Wohnnutzungen in Kerngebieten oder größere Gestaltungsmöglichkeiten für die Nutzungsmischung in Sondergebieten), eine größere Flexibilität bei der Festsetzung von flächenbezogenen Schallleistungspegeln in Baugebieten (insbesondere Verzicht auf ein ungegliedertes Gebiet) sowie größere und vor allem rechtssichere Möglichkeiten bei der Lösung von Immissionskonflikten (etwa durch die Festsetzung von Innenraumpegeln oder von sog. Hamburger Fenstern in Bezug auf Gewerbelärm).

§ 9 BauGB enthält einen für die Aufstellung von Bebauungsplänen grundsätzlich abschließenden Festsetzungskatalog. Dieser ist zwar relativ lang, enthält allerdings viele Festsetzungsmöglichkeiten, die in der Planungspraxis weitgehend bedeutungslos sind. Andere für die Planungspraxis hingegen relevante Festsetzungsmöglichkeiten sind hinsichtlich ihrer Anforderungen häufig unklar und bergen daher vielfach das Risiko der Unwirksamkeit der entsprechenden Planfestsetzungen und damit auch der Pläne insgesamt. Teilweise enthalten die Festsetzungsmöglichkeiten Beschränkungen, die im Hinblick auf das verfolgte Planungsziel keinen Sinn ergeben oder jedenfalls überflüssig sind. So können zwar in einem Bebauungsplan Schallleistungskontingente festgesetzt werden, um die Immissionsbelastung innerhalb des Plangebiets und seiner Nachbarschaft zu beschränken, jedoch bedarf es nach der Rechtsprechung in jedem Fall auch eines ungegliederten Gebietsteils, in dem derartige Beschränkungen nicht bestehen.[10] Solche und vergleichbare andere Restriktionen für mögliche Bebauungsplaninhalte und städtebauliche Konfliktlösungen beschränken insbesondere die im Baugesetzbuch ausdrücklich geregelte (s. insbesondere § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB) und auch dem flächensparenden Bauen (s. insbesondere § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB) dienende Innenentwicklung. Für weitere städtebaulich sinnvolle Festsetzungen (z.B. für Betriebszeiten) besteht

---

[10] S. hierzu insbes. BVerwG, Urteil vom 29.06.2021 – 4 CN 8.19, UPR 2021, 492; dass. Urteil vom 7.12.2017 – 4 CN 7.16, ZfBR 2018, 262.

gar keine Festsetzungsmöglichkeit in einem Bebauungsplan. Gleichzeitig steht den Gemeinden kein eigenes „Festsetzungserfindungsrecht" zu, d.h. selbst städtebaulich sinnvolle und im konkreten Planungsfall sachgerechte Festsetzungen können nicht getroffen werden, wenn sich hierfür in dem geschlossenen Katalog des § 9 BauGB keine Festsetzungsgrundlage findet.

Diese Beschränkung ist nicht notwendig wie bereits das Baugesetzbuch selbst in § 12 Abs. 3 Satz 2 BauGB zeigt. Danach gilt bei einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan die Beschränkung auf den Festsetzungskatalog des § 9 BauGB nicht. Es genügt vielmehr ein hinreichender städtebaulicher Bezug. Auch für andere Bebauungspläne könnte eine größere Flexibilität für innovative Nutzungen, die Lösung von Planungskonflikten sowie auch für die Rechtssicherheit von Bebauungsplänen dadurch geschaffen werden, dass auch hier eine derartige Bindung aufgegeben wird. Eine Möglichkeit hierfür wäre es, dem in § 9 BauGB enthaltenen Festsetzungskatalog durch eine entsprechende Ergänzung zukünftig nur noch Beispielscharakter beizumessen („insbesondere"). Dies würde im Übrigen auch der Regelung in § 11 Abs. 1 Satz 2 BauGB für städtebauliche Verträge entsprechen, der einen Katalog für besonders praxisrelevante Gegenstände von städtebaulichen Verträgen enthält, der jedoch nicht abschließend ist. Mit einer solchen Öffnung würden die sich aus § 9 BauGB ergebenden „Leitplanken" des bisherigen Festsetzungskatalogs beibehalten, allerdings keine unnötigen Schranken für andere städtebaulich begründete und sinnvolle Planinhalte gesetzt.

Sofern man den Festsetzungskatalog des § 9 BauGB nicht generell öffnet, sollte dies zumindest punktuell erfolgen. Dies betrifft insbesondere die Art der baulichen Nutzung und den Baugebietskatalog in der Baunutzungsverordnung, um zeitgemäße Nutzungsmischungen zu ermöglichen. Dies gilt auch und gerade vor dem Hintergrund, dass dies deutlich eher dem Leitbild der Innenentwicklung entsprechen würde als das bislang stärker auf räumliche Trennung ausgelegte Konzept der Baunutzungsverordnung. Namentlich die Fortschritte im Schallschutz, die Zunahme an immissionsarmen Gewerbenutzungen usw. ermöglichen hier Nutzungsmischungen, die sich in den Baugebietskategorien der Baunutzungsverordnung vielfach kaum sachgerecht abbilden lassen.

Alternativ oder auch ergänzend dazu kommt die Möglichkeit in Betracht, den Gemeinden zu gestatten, über das bisher zulässige Maß hinaus Sondergebiete mit bestimmten

Nutzungsmischungen festzusetzen, die nach der derzeitigen Gesetzeslage und der dazu vorliegenden Rechtsprechung zu Sondergebieten nicht möglich sind.[11]

Einer zumindest punktuellen Flexibilisierung der möglichen Festsetzungen in einem Bebauungsplan bedarf es auch im Bereich des Immissionsschutzes, der mutmaßlich den größten Hemmschuh für den Städtebau, insbesondere für die Innenentwicklung, darstellt. Hierbei geht es nicht darum, das Schutzniveau als solches zu reduzieren, sondern darum, hierfür flexiblere Gestaltungsmöglichkeiten zu schaffen und vor allem auch das Selbstbestimmungsrecht der Bewohnerinnen und Bewohner eines Baugebiets nicht über Gebühr einzuschränken. Dies gilt namentlich bei den typischen Immissionsbelastungen, die sich im Rechtsinne häufig zwar bereits im Belästigungsbereich, gleichzeitig jedoch deutlich unterhalb der Schwelle zur Gesundheitsgefahr befinden.[12] So sind auch in diesem Bereich nach Maßgabe der für Gewerbelärm regelmäßig herangezogenen TA Lärm gemäß der üblichen Planungs- und Genehmigungspraxis öffenbare Fenster generell ausgeschlossen, auch wenn es genügen würde, wenn die Bewohnerinnen und Bewohner die Fenster schließen. Dies betrifft auch Fälle, in denen die nach der TA Lärm maßgeblichen Werte nicht durchgängig überschritten sind, sondern – wie vielfach der Fall – nur während der Nachtzeit oder gar nur für einen Teil der Nachtzeit (häufig in der Tagrandzeit zwischen 22:00 Uhr und 23:00 Uhr oder zwischen 5:00 Uhr und 6:00 Uhr). Anstelle eines durch die Bewohnerinnen und Bewohner schließbaren Fensters mit ausreichendem Lärmschutz muss danach generell auf Fenster verzichtet werden, selbst wenn am Tag, also von 6:00 Uhr bis 22:00 Uhr, die maßgeblichen Anforderungen der TA Lärm eingehalten sind und es ab 22:00 Uhr genügen würde, bei Nutzung des betreffenden Raums (in der Regel Wohn- oder Schlafraum) ein vorhandenes Fenster zu schließen. Eine derartige „Bevormundung", die mit einer mechanischen Zwangsbelüftung anstelle von öffenbaren Fenstern einhergeht, schränkt nicht nur die Wohn- und Aufenthaltsqua-

---

[11] S. dazu etwa BVerwG, Urteil vom 21.06.2018 – 4 CN 8.17, ZfBR 2018, 684; deutlich auf eine in der Regel notwendige monostrukturelle Konzentration von Nutzungsarten hinweisend OVG Koblenz, Beschluss vom 9.12.2020 – 8 B 11336.20, BauR 2021, 659 zur Unzulässigkeit eines Sondergebiets Seniorenwohnen, Hotel und Wohnen, da es sich nicht hinreichend von einem Mischgebiet oder einem urbanen Gebiet unterscheide.

[12] Die grundrechtliche Zumutbarkeitsschwelle liegt nach der Rechtsprechung für Wohnnutzungen erst bei einem äquivalenten Dauerschallpegel von 70 dB(A) tags und 60 dB(A) nachts, s. z.B. BVerwG, Urteil vom 19.12.2017 – 7 A 7.17, juris m.w.N.

lität massiv ein und erhöht die Betriebskosten, sondern reduziert auch deutlich die Bereitschaft von Gemeinden, für derartige Vorhaben ohne Fenster in Aufenthaltsräumen Bebauungspläne aufzustellen sowie die Bereitschaft von Vorhabenträgern, derartige Vorhaben zu realisieren.

4. § 11 BauGB – Weitere Stärkung des kooperativen Städtebaus

Vorschlag:
Es sollte in § 11 BauGB ausdrücklich klargestellt werden, dass vertragliche Regelungen, die aus städtebaulichen Gründen getroffen werden, nicht auf Fälle beschränkt sind, in denen dafür keine Festsetzungsmöglichkeit in einem Bebauungsplan besteht, um so die derzeit bestehenden rechtlichen Unsicherheiten beim kooperativen Städtebau zu reduzieren.

Städtebauliche Verträge sind in der Planungspraxis für die Gemeinden ein wichtiges Instrument. Insbesondere größere Bebauungsplanverfahren werden praktisch nicht mehr durchgeführt, ohne dass dies durch einen oder mehrere städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB flankiert wird. Dies betrifft vor allem die Kostenabwälzung für das Planverfahren, die Erschließung und infrastrukturelle Folgemaßnahmen (z.B. Schulen und Kindergärten), aber auch Vorgaben zur Nutzungsmischung oder auch zur Schaffung etwa von gefördertem Wohnungsbau. Der Vorteil städtebaulicher Verträge liegt oftmals darin, dass vertragliche Regelungen sehr viel konkreter und differenzierter auf eine bestimmte Problemstellung eingehen können als eine zumeist eher knappe und dementsprechend auch allgemeinere Planfestsetzung. Gleichwohl gibt es gerade auch auf Seiten von Kommunen die (im Ergebnis allerdings in der Regel irrige[13]) Ansicht, dass nur das in einem städtebaulichen Vertrag geregelt werden könne, was in einem Bebauungsplan nicht festsetzbar ist. Dies wiederum führt nicht selten zu einer zusätzlichen Überfrachtung von Bebauungsplanverfahren, erhöht die Rechtsmittelanfälligkeit von Bebauungsplänen aufgrund von oftmals nicht rechtssicheren Planfestsetzungen und verhindert nicht selten zugleich auch differenzierte Detaillösungen. Dem könnte durch eine ausdrückliche Klarstellung in § 11 BauGB Rechnung getragen werden, dass vertragliche

[13] S. insbesondere BVerwG, Urteil vom 9.05.1997 – 4 N 1.96, BVerwGE 104, 353; Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 15. Auflage 2022, § 11 Rn. 91 m.w.N.; s. allerdings etwa auch OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 22.09.2011 – 2 A 8.11, BauR 2012, 1612.

Regelungen auch in den Fällen möglich sind, in denen ebenfalls eine Bebauungsplanfestsetzung in Betracht käme. Gemeinden sollten also in Abstimmung mit dem jeweiligen Vorhabenträger selbst entscheiden können, ob sie im konkreten Fall den Weg einer vertraglichen Regelung oder den Weg einer Planfestsetzung wählen, weil ihnen angesichts der bestehenden städtebaulichen Situation die eine oder andere Lösung zweckmäßiger erscheint.[14] Um hier auch den Beteiligungserfordernissen und einer größtmöglichen Transparenz Rechnung zu tragen, könnte dies ggf. noch durch eine ergänzende Regelung dahingehend flankiert werden, nach der die wesentlichen Vertragsinhalte in der Bebauungsplanbegründung darzulegen sind und daher auch Bestandsteil der Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 2 BauGB sein müssen, sofern der Vertragsentwurf als solcher nicht ohnehin mit ausgelegt wird.

5. §§ 31 und 34 BauGB, § 15 Abs. 1 BauNVO – Innovativer Städtebau

Vorschlag:
Die mit dem Baulandmobilisierungsgesetz eingefügte erweiterte Befreiungsmöglichkeit in § 31 Abs. 3 BauGB sollte zur weiteren Flexibilisierung und Beschleunigung und für die Eröffnung innovativer baulicher Lösungsmöglichkeiten in dafür geeigneten Fällen erweitert werden. Ebenso sollte die Möglichkeit, vom Gebot des Einfügens nach § 34 Abs. 3a BauGB abzuweichen, erweitert werden. Sowohl in § 15 Abs. 1 BauNVO als auch in § 34 Abs. 1 BauGB sollte in Bezug auf das (nachbarschützende) Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme klargestellt werden, dass dieses in der Regel dann nicht verletzt ist, wenn bauliche oder technische Schutzvorkehrungen ergriffen werden, die einen ausreichenden Innenraumschutz gewährleisten, dies also auch dann, wenn untergesetzliche Regelwerke wie die TA Lärm für den Innenraumschutz auf Außenwerte abstellen.

Im Städtebaurecht besteht immer ein Spannungsverhältnis dahingehend, dass zwar einerseits die Baumöglichkeiten des Einzelnen nicht über Gebühr eingeschränkt werden sollen, andererseits allerdings auch dafür Sorge getragen werden muss, dass eine geordnete städtebauliche Entwicklung gewährleistet ist und die Interessen der Nachbarschaft gewahrt werden (Gebot der wechselseitigen Rücksichtnahme). Dem tragen grundsätzlich die Inhalte eines Bebauungsplans oder ansonsten neben den ohnehin einzuhaltenden

---

[14] S. hierzu BVerwG, Urteil vom 9.05.1997 – 4 N 1.96, BVerwGE 104, 353.

bauordnungsrechtlichen Anforderungen (z.B. Abstandsflächen) die Zulässigkeitskriterien des § 34 BauGB für den unbeplanten Innenbereich und des § 35 BauGB für den Außenbereich Rechnung. Allerdings führt diese Plan- oder Normengebundenheit zwangsläufig zu einer gewissen Starrheit und steht innovativen baulichen Maßnahmen entgegen. In gewissem Umfang wird dies im Geltungsbereich von Bebauungsplänen durch die in § 31 BauGB geregelten Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeiten gelockert, in § 34 BauGB durch die begrenzte Möglichkeit, vom Gebot des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung abweichen zu können (§ 34 Abs. 3a BauGB). Für den Planbereich wurde die Befreiungsmöglichkeit durch § 31 Abs. 3 BauGB deutlich ausgeweitet. Die Regelung ist allerdings (neben ihrer Befristung) auf Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt und zudem auf den Wohnungsbau beschränkt. Auch die Möglichkeiten vom Gebot des Einfügens nach § 34 Abs. 3a BauGB abzuweichen, sind eng gefasst und erfassen insbesondere keine Neubauten. Dies schließt oftmals sinnvolle und bedarfsgerechte Lösungen aus. Zudem besteht bei Gemeinden vielfach nicht die Bereitschaft oder es fehlen die Ressourcen, einen Bebauungsplan zu ändern oder im unbeplanten Innenbereich neu aufzustellen, um ein einzelnes Vorhaben zu ermöglichen. Auch erscheint die Notwendigkeit eines Planverfahrens für ein bestimmtes Einzelvorhaben, das im Detail bereits bekannt ist, zweifelhaft, wenn es lediglich in einzelnen Punkten von den bauplanungsrechtlichen Vorgaben abweicht. Selbst wenn dieser Weg beschritten wird, führt er zwangsläufig zu einer massiven Verzögerung von Baumaßnahmen.

Für derartige Fälle bietet sich in Anlehnung an § 31 Abs. 3 BauGB eine weitergehende Flexibilisierung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitsanforderungen an. Um hierbei den kommunalen Belangen, insbesondere der gemeindlichen Planungshoheit, Rechnung zu tragen, sollte dabei, ebenso wie nach § 31 Abs. 3 BauGB, die Abweichung nicht nur von einem (ggf. ersetzbaren) Einvernehmen der Gemeinde, sondern von ihrer (nicht ersetzbaren) Zustimmung abhängig gemacht werden. Ebenfalls muss es natürlich dabei verbleiben, dass die Abweichung unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. Allerdings sollte im Hinblick auf den Immissionsschutz sowohl in der Befreiungsregelung als auch allgemein in § 15 BauNVO für beplante Gebiete und in § 34 BauGB für den unbeplanten Innenbereich geregelt werden, dass dem Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme in der Regel ausreichend Rechnung getragen ist, wenn durch bauliche oder technische Schutzvorkehrungen für Aufenthaltsräume ein ausreichender Innenraumschutz gewährleistet ist, dies also auch dann, wenn

untergesetzliche Regelwerke (vor allem aus Gründen der Vereinfachung) hierbei auf Außenwerte abstellen (in der Regel auf einen Wert vor einem zu geöffneten Fenster des betreffenden Aufenthaltsraums). Denkbar wäre hierfür etwa folgende Ergänzung in § 15 BauNVO und § 34 BauGB:

„Belästigungen oder Störungen durch Geräusche, insbesondere Gewerbelärm, Verkehrslärm, Sportlärm und Freizeitlärm liegen auch in schutzbedürftigen Räumen nicht vor, wenn dem durch geeignete Schutzvorkehrungen wie Außendämmungen, besondere Fensterkonstruktionen (mit oder ohne öffenbare Fenster) so Rechnung getragen wird, dass ein ausreichender Innenraumschutz gewährleistet ist.“

6. Einrichtung eines Beirats für Stadtentwicklung, regelmäßige Städtebauberichte

Vorschlag:
Entsprechend der Regelung in § 23 ROG (Beirat für Raumentwicklung) sollte eine Regelung zur Einrichtung eines Beirats für Stadtentwicklung geschaffen werden, der zur Information der Politik und der Öffentlichkeit regelmäßige Städtebauberichte veröffentlicht.

Das Raumordnungsgesetz enthält in § 23 eine Regelung zur Einrichtung eines Beirats für Raumentwicklung, der die Aufgabe hat, das zuständige Ministerium in Grundsatzfragen der räumlichen Entwicklung zu beraten. Ähnliche Beiräte und sonstige Beratungsgremien der Bundesregierung gibt es auch, mit oder ohne spezielle Rechtsgrundlagen, in zahlreichen anderen Bereichen (z.B. Sachverständigenrat für Umweltfragen). Für den Bereich des Städtebaus fehlt bislang ein solcher Beirat, der beim Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen angesiedelt werden sollte. Seine Aufgabe sollte es sein, die städtebauliche Entwicklung im Hinblick auf gesetzlichen Regelungsbedarf zu beobachten und entsprechende Vorschläge vorzubereiten. Ebenfalls sollte er regelmäßig Städtebauberichte vorlegen, die bundesweit das Baugeschehen darstellen und, etwa im Hinblick auf Herangehensweise und Verfahrensdauer, miteinander vergleichen, um daraus wiederum Schlussfolgerungen für die Weitentwicklung des Städtebaurechts ziehen zu können.

III. Bauordnungsrecht

1. Generelle Vereinfachung und Vereinheitlichung des Bauordnungsrechts

Vorschlag:
Die Baugenehmigungsverfahren, Freistellungsverfahren und verfahrensfreien Vorhaben sowie die materiellen bauordnungsrechtlichen Anforderungen an Bauvorhaben in den Landesbauordnungen sollten auf der Grundlage der von der Bauministerkonferenz erarbeiteten Musterbauordnung weitestmöglicht vereinheitlicht werden, um die Rechtsanwendung zu vereinfachen und vor allem auch modulares und serielles Bauen zu erleichtern.

Das Bauordnungsrecht, in dem die Zulassungsverfahren sowie die grundstücks- und gebäudebezogenen Anforderungen an Bauvorhaben geregelt werden, sind Landesrecht. Der Bund hat hier keine Regelungskompetenz.[15] Um gleichwohl eine gewisse Vereinheitlichung und Standardisierung zu ermöglichen, hat die Bauministerkonferenz, also die Arbeitsgemeinschaft der für Städtebau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der 16 Länder u.a. eine Musterbauordnung beschlossen, die regelmäßig fortgeschrieben wird und in ihrer aktuellen Fassung auf dem Beschluss der Bauministerkonferenz vom 25.09.2020 datiert. Auch wenn es durchaus länderspezifische Eigenarten gibt, denen auch im Landesrecht entsprechend Rechnung getragen werden sollte, ist eine solche Vereinheitlichung sinnvoll.

Dies gilt zum einen für das Verfahrensrecht, also vor allem für die baurechtlichen Zulassungsverfahren unterschiedlicher Art (Baugenehmigungsverfahren, vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren, Bauanzeigeverfahren usw.), die gänzliche Verfahrensfreiheit bestimmter (in der Regel kleinerer) Vorhaben und auch deren Verzahnung mit anderen in der Praxis häufig notwendigen Zulassungsentscheidungen (insbesondere denkmalschutzrechtliche Genehmigungen, Waldumwandlungsgenehmigungen, Fällgenehmigungen auf der Grundlage von Baumschutzverordnungen und -satzungen, Genehmigungen nach § 173 BauGB in Erhaltungsgebieten usw.). Die Unterschiedlichkeit der verfahrensmäßigen Ausgestaltungen und auch deren Komplexität ist kaum noch überschaubar. Betrachtet man bundesweit die bauordnungsrechtliche Rechtslage, stellt man fest,

---

[15] Grundlegend BVerfG, Gutachten vom 16.06.1954 – PBvV2/52, BVerfGE 3,407, dazu beispielsweise Reidt, in: Bracher/Reidt/Schiller, Bauplanungsrecht, 9. Auflage 2022, Rn. 1.1 ff. sowie Rn. 2.5.

dass sie dem Anliegen von Vereinheitlichung und Vereinfachung nur sehr begrenzt Rechnung trägt. Obgleich die differenzierte Ausgestaltung der verschiedenen Verfahren an sich der Vereinfachung und Beschleunigung dienen soll, bewirkt sie etwa bei der Wahl des richtigen Zulassungsverfahrens im jeweiligen Landesrecht, bei der Frage, in welchen baurechtlichen Genehmigungsverfahren andere Zulassungsentscheidungen eingeschlossen sind und welche dieser Zulassungen trotz der baurechtlichen Genehmigung noch gesondert eingeholt werden müssen, erhebliche Rechtsunsicherheiten und führt zu zahlreichen gerichtlichen Auseinandersetzungen. Hier ist daher eine stärkere Vereinheitlichung auf der Grundlage der Musterbauordnung, die gerade beim Verfahrensrecht derzeit selbst in entsprechenden Fußnoten auf die Besonderheiten des jeweiligen Landesrechts verweist („nach Landesrecht") geboten. Diese Vereinheitlichung sollte dabei über die jeweilige Bauordnung hinausgehend auch das sonstige fachgesetzliche Verfahrensrecht einbeziehen, vor allem die Frage, ob oder in welchen Fällen weitere Genehmigungen gesondert einzuholen sind (z.B. denkmalschutzrechtliche Genehmigungen, Genehmigungen nach § 173 BauGB usw.) und in welchen Fällen eine baurechtliche Genehmigung genügt, weil sie andere Zulassungsentscheidungen einschließt.

Zum anderen gilt dies für die materiellen bauordnungsrechtlichen Anforderungen. Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung spricht neben der Digitalisierung und Entbürokratisierung auch die Themen Standardisierung sowie modulares und serielles Bauen ausdrücklich als eines der Ziele der laufenden Legislaturperiode an. Das Thema ist nicht gänzlich neu. Insbesondere wurden hierfür in der jüngeren Vergangenheit bereits wesentliche vertragsrechtliche und vergaberechtliche Grundlagen erarbeitet und in Form einer EU-weiten Ausschreibung entsprechende Rahmenvereinbarungen durch den Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmer (GdW) und seiner Mitgliedsunternehmen umgesetzt.[16] Modulares und serielles Bauen ist allerdings entscheidend auf möglichst einheitliche rechtliche Rahmenbedingungen angewiesen. Zwar lassen sich bestimmte Zwangspunkte, wie Grundstückszuschnitte, Geländetopografie oder Baugrundverhältnisse nicht ändern, sodass auch bei seriellen und modularen Bauweisen darauf im Einzelfall reagiert werden muss. Anders ist dies hingegen bei den rechtlichen Rahmenbedingungen, bei denen etwa unterschiedliche Anforderungen an einzuhaltende Abstandsflächen zu Nachbargrundstücken und bei mehreren Gebäuden auch auf einem

[16] S. hierzu im Einzelnen Viehrig/Reidt, GdW-Rahmenvereinbarung: Serielles Bauen nach dem Baukastenprinzip in: DW.Die Wohnungswirtschaft 2018, Heft 5, S. 22 ff.

Baugrundstück, unterschiedliche Anforderungen an Raumhöhen, Brandschutz usw. ganz erheblich die Möglichkeiten einschränken, die Zeit- und Kostenvorteile des seriellen und modularen Bauens zu nutzen.

Eine solche weitestmögliche Vereinheitlichung kann zwar durch den Bund nicht geregelt, immerhin aber insbesondere zur Stärkung des Wohnungsbaus angeregt werden.

Die Musterbauordnung enthält zwar mit § 72a MBO bereits eine besondere Regelung für Standardisierungen in Form einer sog. Typengenehmigung („Bauliche Anlagen, die in derselben Ausführung an mehreren Stellen errichtet werden sollen"), die gemäß § 72a Abs. 3 MBO auch in anderen Ländern gelten soll. Von dieser Möglichkeit haben die Länder jedoch teilweise gar keinen Gebrauch gemacht, teilweise mit sehr unterschiedlichen und ihrerseits nicht selten unklaren und damit rechtsunsicheren Anforderungen (z.B. dahingehend, dass auch vergleichbare Typengenehmigungen anderer Länder gelten sollen, ohne dass hinreichend klar wäre, was in diesem Zusammenhang „vergleichbar" bedeutet).

Wenn die Länder im Rahmen der Bauministerkonferenz eine Musterbauordnung beschließen, sollte sie also auch weitestmöglich die Grundlage für die einzelnen Landesbauordnungen sein. Abweichungen sollten nur dann und insoweit vorgenommen werden, wie dies aus landesspezifischen Gründen offensichtlich geboten ist. Die derzeitige Unterschiedlichkeit des Bauordnungsrechts der Länder beschränkt hingegen Beschleunigung, Vereinfachung und vor allem auch kostensparende Standardisierung, die die bauliche Entwicklung insgesamt, jedoch den Wohnungsbau in besonderer Weise trifft.

2. Digitalisierung von Baugenehmigungsverfahren

Vorschlag:
Die Möglichkeiten zur Einreichung von Bauanträgen in elektronischer und modellbasierter Form (BIM) sollten ausgebaut bzw. neu geschaffen werden. Zudem sollten bei den zuständigen Behörden die notwendigen personellen, fachlichen und technischen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, diese Möglichkeiten zu nutzen.

Die fortschreitende Digitalisierung erfasst nicht nur die Aufstellung von Bauleitplänen, sondern auch die Baugenehmigungsverfahren. In einigen Ländern kann die bislang übliche Schriftform mittlerweile daher auch bereits durch die elektronische Form ersetzt werden. Dies gilt allerdings bislang nicht für alle Länder.[17]

Darüber hinaus sollte es nicht allein bei der Möglichkeit verbleiben, Bauanträge in elektronischer Form einzureichen. Vielmehr sollte dies dahingehend ausgeweitet werden, dass in den Landesbauordnungen und den Bauvorlageverordnungen auch die rechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, modellbasierte Bauanträge (Building Information Modeling (BIM) eingereicht werden können, um auf diese Weise Baugenehmigungsprozesse insbesondere bei Großvorhaben stärker zu vereinfachen, zu standardisieren und die Abstimmung zwischen den Verfahrensbeteiligten auf Behörden- und Antragstellerseite zu erleichtern.[18]

Allerdings gilt hier in besonderem Maße, dass es nicht ausreicht, die rechtlichen Voraussetzungen für elektronische und modellbasierte Bauantragsverfahren in den Landesbauordnungen zu schaffen, wenn dies gleichzeitig unter der nicht erfüllten Maßgabe steht, dass dies von der jeweiligen personellen, fachlichen und technischen Ausstattung der einzelnen Baugenehmigungsbehörden abhängt. Notwendig ist es gerade auch in diesem Bereich dann, neben den rechtlichen Rahmenbedingungen auch die tatsächlichen Voraussetzungen für die Umsetzung und Anwendbarkeit zu schaffen, also die Bauaufsichtsbehörden personell, fachlich und vor allem auch technisch so auszustatten, dass sie in der Lage sind, die gesetzlich geschaffenen Möglichkeiten auch zu nutzen (s. zu diesen Grundvoraussetzungen für beschleunigte Genehmigungsverfahren bereits vorstehend unter I. Vorbemerkungen).

3. Projektmanager, Genehmigungs-task force

Vorschlag:
In die Landesbauordnungen sollte die Möglichkeit zur Einschaltung eines Projektmanagers aufgenommen werden oder aber es sollten auf Landesebene personelle Kapazitäten

---

[17] Ausführlich hierzu Edenharter, VerwArch 2020, 341 ff.

[18] S. hierzu auch den Abschlussbericht zu dem vom BMI geförderten Projekt des BBSR „Konzept für die nahtlose Integration von Building Information Modeling" (BIM) in das behördliche Bauantragsverfahren (BIM-basierter Bauantrag) vom 14.09.2020, abzurufen über www.bimbauantrag.de.

vorgehalten werden, die, etwa im Wege der Amtshilfe, Baugenehmigungsbehörden bei Großvorhaben oder besonderer temporärer Belastung als Unterstützung zur Verfügung gestellt werden.

Ein wesentlicher Grund für die Dauer von Baugenehmigungsverfahren ist die oftmals unzureichende personelle Ausstattung der Baugenehmigungsbehörden. Daran ändern grundsätzlich auch Regelungen in den Landesbauordnungen zu Bearbeitungsfristen nichts. Demensprechend ist es auch unverzichtbar, dass die zuständigen Baugenehmigungsbehörden insbesondere personell so ausgestattet werden, dass sie in der Lage sind, Bauantragsverfahren zügig zu bearbeiten. Unbeschadet dieser ohnehin bestehenden Notwendigkeit kann es aber Situationen geben, in denen diese personelle Ausstattung nicht genügt, etwa bei größeren und längeren krankheitsbedingten Ausfällen, einem atypisch großen Antragseingang (z.B. bei der Realisierung eines großen neuen Baugebiets) oder auch bei einem besonders großen Einzelvorhaben.

In den Fachplanungsgesetzen wurde für vergleichbare Fälle praktisch durchgängig die Funktion eines Projektmanagers geregelt (s. z.B. § 17h FStrG oder auch § 43g EnWG). Nach den betreffenden Bestimmungen kann die zuständige Behörde einen Dritten mit bestimmten Verfahrensschritten (wie etwa der Prüfung der Antragsunterlagen oder auch der Erstellung des Entwurfs eines Genehmigungsbescheides) beauftragen, wenn auch nur auf Vorschlag oder mit Zustimmung des jeweiligen Vorhabenträgers und regelmäßig auf dessen Kosten. Ziel ist es dabei insbesondere, das jeweilige Verfahren zu beschleunigen.

Alternativ dazu kommt auch die Möglichkeit in Betracht, auf der übergeordneten Zuständigkeitsebene (Land, Regierungsbezirk) eine Expertengruppe (task force) vorzuhalten, die in entsprechenden Fällen auf Anforderung der zuständigen Bauaufsichtsbehörde im Wege der Amtshilfe tätig wird und dabei dann ähnliche Aufgaben übernimmt, wie dies bei einem privaten Projektmanager der Fall wäre.

4. Flexibilisierung des bauordnungsrechtlichen Vorhabenbegriffs (Rahmengenehmigung)

Vorschlag:
Der bauordnungsrechtliche Begriff des Vorhabens, das insbesondere Gegenstand einer Baugenehmigung sein kann, sollte im Hinblick auf multifunktionale oder auch alternative Nutzungen entsprechend der vorgeschlagenen Änderung in § 29 Abs. 1 BauGB (s.

vorstehend unter II., 2) und in Anlehnung an § 6 Abs. 2 BImSchG erweitert werden (Rahmengenehmigung).

Hier gelten dem Grunde nach dieselben Überlegungen wie vorstehend unter II., 2. zum bauplanungsrechtlichen Vorhabenbegriff des § 29 Abs. 1 BauGB. Eine entsprechende Erweiterung auf der Ebene des Bauplanungsrechts im Hinblick auf Mehrfachnutzungen oder unterschiedliche Nutzungen blieben unvollständig, wenn ein Vorhaben hinsichtlich der bauordnungsrechtlichen Anforderungen nicht ebenfalls in entsprechend erweitertem Umfang zugelassen werden könnte, Denn die Realisierung und Wahrnehmung unterschiedlicher Nutzungen hängt sowohl von bauplanungsrechtlichen als auch von, bei verschiedenen Nutzungen ggf. unterschiedlichen, bauordnungsrechtlichen Anforderungen ab. Auch hierbei ist es erforderlich, dass eine Genehmigung nur erteilt werden kann, wenn für die beantragten Nutzungen insgesamt die bauordnungsrechtlichen Anforderungen gewahrt werden oder aber in den Antragsunterlagen bzw. den Nebenbestimmungen der Baugenehmigung festgelegt wird, welche Anpassungs- und ggf. auch Informationspflichten gegenüber der Bauaufsichtsbehörde bei Veränderungen im Rahmen der genehmigten Nutzung bestehen (z.B. bei einer Genehmigung für Büro- und Wohnzwecke im Hinblick auf zusätzliche arbeitsschutzrechtliche Anforderungen). Auch hier kann insbesondere in Anlehnung an § 12 Abs. 2b BImSchG mittels einer Auflage zur Baugenehmigung geregelt werden, dass der Vorhabenträger eine Mitteilungspflicht hat, wenn er innerhalb des genehmigten Rahmens die Nutzungsart verändert, sodass die insofern notwendigen Informationen auch bei der Bauaufsichtsbehörde vorliegen. Allerdings entfällt die Notwendigkeit eines zeitaufwändigen Änderungsgenehmigungsverfahrens.

Berlin, den 18. März 2022

(Prof. Dr. Olaf Reidt)