

Ausschuss für Wohnen,
Stadtentwicklung, Bauwesen
und Kommunen



Deutscher Bundestag

Ausschuss-Drucksache: 20(24)124-E

Datum: 14.04.2023

Titel: Schriftliche Stellungnahme des Sachverständigen Dr. Boas Kümper zur Öffentlichen Anhörung zum Änderungsantrag, mit dem weitere Verhandlungsgegenstände (Ahrtal, Katastrophenschutz) dem Gesetzentwurf zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren, BT-Drucksache 20/5663) hinzugefügt werden sollen am Montag, 17. April 2023

Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster
Wilmergasse 12–13, 48143 Münster

48143 Münster, 13.04.2023

Dr. Boas Kümper

Wissenschaftlicher Referent

TELEFON: 02 51 83-2 97 87

FAX: 02 51 83-2 97 90

E-MAIL: bkuem_01@uni-muenster.de

An die Vorsitzende
Frau MdB Sandra Weeser
Deutscher Bundestag
Ausschluss für Wohnen, Stadtentwicklung,
Bauwesen und Kommunen
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren und zur Änderung weiterer Vorschriften

Schriftliche Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem vorliegenden Gesetzentwurf möchte ich in erster Linie mit Blick auf die beabsichtigten Vorschriften für den Wiederaufbau im Katastrophenfall in § 246c BauGB-E Stellung nehmen (1.). Ich begrüße es sehr, dass der Gesetzentwurf diese Problematik, deren Tragweite angesichts des fortschreitenden Klimawandels in den kommenden Jahren und Jahrzehnten voraussichtlich ganz erheblich zunehmen wird, aufgreift und nicht nur als Reaktion auf ein konkretes Schadensereignis, sondern in verallgemeinernder Weise regeln möchte. Eine vom einzelnen Katastrophenfall abstrahierte und vorsorglich geschaffene gesetzliche Regelung bietet nicht zuletzt die Möglichkeit, die bestehenden gesetzgeberischen Spielräume losgelöst von konkreten Betroffenheiten zu nutzen. Kurz möchte ich des Weiteren auf die geplanten Neuregelungen für die Nutzung der Solarenergie, insbesondere die neue Außenbereichsprivilegierung für die Agri-Photovoltaik nach § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB-E eingehen (2.).

1. Neue Regelungen für den Wiederaufbau im Katastrophenfall in § 246c BauGB-E

a) Zur Neuregelung des § 246c BauGB-E im Allgemeinen

Grundsätzlich erscheint es sachgerecht, über die in dem bisherigen § 246c BauGB aufgegriffenen Hochwasserkatastrophen hinaus auch weitere Natur- und Umweltkatastrophen wie Stürme oder Erdbeben in die bauplanungsrechtlichen Bestimmungen für den Wiederaufbau nach einem Katastrophenfall einzubeziehen. Denn infolge des Klimawandels können voraussichtlich neben Hochwassern auch derartige weitere Schadensereignisse zunehmen.

Die bauplanungsrechtliche Begleitung des Wiederaufbaus nach einem Katastrophenfall muss meines Erachtens vier zentralen Anliegen Rechnung tragen: Erstens muss im betroffenen Gebiet möglichst rasch wieder eine Versorgung mit Wohnraum, Infrastruktur etc. gewährleistet werden. Zweitens muss der Wiederaufbau an drohende künftige Schadensereignisse angepasst werden und müssen ggf. Erleichterungen für eine katastrophenangepasste Wiedererrichtung von Bauvorhaben vorgesehen werden. Drittens gilt es bei einer drohenden Wiederholung der Katastrophe den Wiederaufbau in nicht-katastrophenangepasster Weise zu unterbinden. Und viertens muss ggf. kompensatorisch Bauland für notwendige Umsiedlungen geschaffen werden.

Die in § 246c BauGB-E vorgesehene Neuregelung greift das Anliegen einer raschen Versorgung mit Wohnraum, Infrastruktur etc. (§ 246c Abs. 2 Nr. 1 BauGB-E), das Anliegen der Ermöglichung eines katastrophenangepassten Wiederaufbaus (§ 246c Abs. 2 Nr. 2 BauGB-E) sowie die Notwendigkeit von Neu- und Umplanungen (§ 246c Abs. 2 Nr. 3-5 BauGB-E) auf, berücksichtigt jedoch aus meiner Sicht noch nicht hinreichend das Anliegen der Unterbindung einer nicht-katastrophenangepassten Wiedererrichtung – hierzu sogleich unter 1. e).

b) Zur Verordnungsermächtigung für den Katastrophenfall nach § 246c Abs. 1 BauGB-E

Die in § 246c Abs. 1 BauGB-E genannten Voraussetzungen für ein Gebrauchmachen von der Verordnungsermächtigung erscheinen mir dem Wortlaut nach insoweit nur gering, als Satz 2 der Vorschrift an eine Schädigung oder unmittelbare Gefährdung der Bausubstanz „nicht nur einzelner baulicher Anlagen“ anknüpft. Demgegenüber definieren die Katastrophenschutzgesetze der Länder den Begriff der Katastrophe vielfach als „ein Geschehen, das Leben oder Gesundheit zahlreicher Menschen oder Tiere, die Umwelt, erhebliche Sachwerte oder die lebensnotwendige Versorgung der Bevölkerung in [...] ungewöhnlichem Maße gefährdet oder

schädigt, [...], § 1 Abs. 2 LKatSG BW, vgl. auch etwa Art. 1 Abs. 2 BayKSG, § 1 Abs. 2 Nr. 2 BHK NRW. Sie gehen damit von Schädigungen bzw. Gefährdungen von deutlich größerem Ausmaß aus. Hier sollte der Begriff des Katastrophenfalls in § 246c Abs. 1 BauGB-E, der sich wegen seines auf das Bodenrecht i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG begrenzten Aussagegehalts nicht mit dem Katastrophenbegriff der Landes-Katastrophenschutzgesetze gleichsetzen lässt, geschärft und sollte klargestellt werden, dass es sich um Natur- und Umweltkatastrophen größeren Ausmaßes handelt. Denn nur in solchen Fällen erscheint es gerechtfertigt, durch Rechtsverordnungen auf Landesebene in abstrakt-genereller Form Abweichungen vom Bauplanungsrecht des Bundes zu ermöglichen.

Der Regelungsansatz des § 246c Abs. 1 BauGB-E, die Abweichungsmöglichkeiten durch den Erlass einer Rechtsverordnung auf Landesebene zu eröffnen, erscheint sachgerecht, weil hierdurch das Vorliegen eines Katastrophenfalls i.S.d. § 246c BauGB-E verbindlich feststellt und der räumliche Geltungsbereich der Abweichungsmöglichkeiten verbindlich festlegt wird. Dieser Regelungsansatz dient damit der Rechtssicherheit. Einen vergleichbaren Ansatz verfolgt bereits § 201a BauGB mit der Verordnungsermächtigung zur Bestimmung von Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt.

c) Dringend erforderliche Anlagen und Einrichtungen (§ 246c Abs. 2 Nr. 1 BauGB-E)

Die in Anlehnung an den bisherigen § 246c Abs. 1 BauGB geschaffene Regelung des § 246c Abs. 2 Nr. 1 BauGB trägt dem Anliegen einer zügigen Versorgung des Wiederaufbaubereichs mit den notwendigen baulichen Anlagen und Infrastrukturen Rechnung. Die – im Unterschied zum bisherigen § 246c Abs. 1 BauGB – fehlende gegenständliche Eingrenzung der begünstigten Anlagen und Einrichtungen (bspw. bauliche Anlagen zur Wohnnutzung etc.) könnte jedoch Auslegungsschwierigkeiten nach sich ziehen und wird meines Erachtens durch das Merkmal „dringend erforderlich“ nicht vollständig kompensiert, da der Vorschrift namentlich bei den „baulichen Anlagen“ keine Zweckbestimmung als Maßstab für die „dringende Erforderlichkeit“ zu entnehmen ist.

d) Wiederaufbau in katastrophenangepasster Bauweise (§ 246c Abs. 2 Nr. 2 BauGB-E)

§ 246c Abs. 2 Nr. 2 BauGB trägt dem Anliegen eines Wiederaufbaus in katastrophenangepasster Weise Rechnung und ermöglicht nicht nur Veränderungen der Bauweise, sondern auch eine (geringfügige) Verlagerung des Standortes. Dies erscheint sachgerecht, um auf die

Herausforderungen der Katastrophenanpassung im jeweiligen Einzelfall angemessen reagieren zu können. Dass die Abweichung nach § 246c Abs. 2 Nr. 2 BauGB-E an das Einvernehmen der für die Katastrophenvorsorge jeweils zuständigen Behörde geknüpft ist, erscheint ebenfalls sachgerecht, um die Fachkunde der betreffenden Behörden zu nutzen. Überzeugend erscheint es auch, dass das Einvernehmen – anders als nach § 36 Abs. 2 BauGB – nicht ersetzt oder fingiert werden kann, da dies dem Zweck des § 246c Abs. 2 Nr. 2 BauGB-E, eine Lösung im Sinne der Katastrophenvorsorge zu ermöglichen, zuwiderliefe.

e) Unterbindung eines nicht-katastrophenangepassten Wiederaufbaus?

Nach § 246c Abs. 2 Nr. 2 BauGB-E werden allein Abweichungen von den §§ 30-35 BauGB zugunsten eines katastrophenangepassten Wiederaufbaus ermöglicht. Die Vorschrift betrifft damit den Fall, das Bauwillige zu einem katastrophenangepassten Wiederaufbau willens und (namentlich finanziell) in der Lage sind. Auch § 246c Abs. 2 Nr. 1 BauGB-E zielt allein auf die Ermöglichung von Abweichungen von den §§ 30-35 BauGB. Dagegen verhalten sich die in § 249c Abs. 2 BauGB-E vorgesehenen Bestimmungen nicht zu der Fallgestaltung, dass in einem Wiederaufbaubereich bauliche Anlagen in Einklang mit den §§ 30-35 BauGB errichtet werden. Eine Rechtsverordnung nach § 246c Abs. 1 BauGB-E kann dementsprechend einen nicht-katastrophenangepassten Wiederaufbau, d.h. den Wiederaufbau in derselben Bauweise und an derselben Stelle, auf der Grundlage der §§ 30-35 BauGB nicht unterbinden; sie entfaltet diesbezüglich keine „Sperrwirkung“.

Auch das Wasserhaushalts-, Raumordnungs- und Bauplanungsrecht im Übrigen können einen nicht-katastrophenangepassten Wiederaufbau in vielen Fällen nicht verhindern. Bspw. können außerhalb von nach den §§ 76, 78 WHG festgesetzten oder vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten den von einer Hochwasserkatastrophe betroffenen Grundeigentümern weiterhin Baurechte nach § 30, § 34 oder § 35 BauGB für die Wiedererrichtung ihrer Anlagen zustehen. Namentlich im beplanten und unbeplanten Innenbereich (§§ 30, 34 BauGB) können auch bspw. hochwasserschutzbezogene Ziele der Raumordnung nicht nach § 35 Abs. 3 Satz 2 Hs. 1 BauGB und Belange der Hochwasser- bzw. Katastrophenschutzes nicht als öffentliche Belange i.S.d. § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB zulassungshindernd wirken.

Die Gemeinden können einem nicht-katastrophenangepassten Wiederaufbau zwar entgegenwirken, indem sie Beschlüsse zur Aufstellung von Bebauungsplänen fassen und diese Pläne durch Veränderungssperren und Zurückstellungen nach §§ 14, 15 BauGB sichern. Dies wird

allerdings vielfach praktisch nicht umsetzbar sein, gerade in den von einer Katastrophe i.S.d. § 246c BauGB-E betroffenen und mit einer Vielzahl außerordentlicher und dringender Aufgaben belasteten Gemeinden.

Deshalb sollte eine Ergänzung der Verordnungsermächtigung in Betracht gezogen werden, um einem nicht-katastrophenangepassten Wiederaufbau entgegenwirken zu können. Hierzu könnte der Wiederaufbau baulicher Anlagen in einem festgesetzten Wiederaufbaugebiet nicht lediglich, wie bisher in § 246 Abs. 2 Nr. 2 BauGB-E, für den Fall einer Abweichung von den §§ 30-35 BauGB zugunsten einer Katastrophenanpassung, sondern darüber hinaus auch als zusätzliche Anforderung an die Vorhabenzulassung in Einklang mit den §§ 30-35 BauGB an die positive Erteilung des Einvernehmens der für die jeweilige Katastrophenvorsorge zuständigen Behörde geknüpft werden.

Die Unterbindung eines nicht-katastrophenangepassten Wiederaufbaus erscheint mir nicht zuletzt deshalb wichtig, weil durch einen solchen Wiederaufbau faktische Fehlentwicklungen angestoßen werden könnten, die dem in der vorliegenden Formulierungshilfe (S. 28) überzeugend hervorgehobenen Anliegen einer nachhaltigen und geordneten Entwicklung des auf Dauer angelegten Wiederaufbaus zuwiderlaufen könnten.

f) Anforderungen an den Verordnungserlass, öffentlich-rechtliche Vorgaben außerhalb des BauGB (§ 246c Abs. 3 BauGB-E)

Angesichts des begrenzten Regelungsgehalts der Wiederaufbaugebietsverordnung – verbindliche Feststellung des Katastrophenfalls i.S.d. § 246c BauGB-E und verbindliche Bestimmung des räumlichen Geltungsbereichs der Abweichungsmöglichkeiten – sind an den Verordnungserlass nur geringe Anforderungen zu stellen, d.h. die Prüfung der Erforderlichkeit der Verordnung und deren einzelner Inhalte sowie die in § 246c Abs. 3 Satz 1 BauGB-E vorgeschriebene Berücksichtigung relevanter Informationen.

Mit Blick auf die in § 246c Abs. 3 S. 2 BauGB-E angesprochenen öffentlich-rechtlichen Vorgaben außerhalb des BauGB erscheint mir die Regelung in einem eigenständigen Absatz in regelungssystematischer Hinsicht vorzugswürdig, um zu verdeutlichen, dass es sich nicht um Anforderungen an den Verordnungserlass, sondern um Anforderungen handelt, welche insbesondere an die Zulassung von Bauvorhaben, ggf. auch an die Aufstellung von Bauleitplänen zu stellen sind.

2. Neue Regelungen für die Nutzung der Solarenergie, insbesondere die neue Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB-E

Die Einführung der Privilegierung in § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB-E für die dort genannten Solaranlagen ist grundsätzlich zu begrüßen, zumal sie ohne eine verbindliche Bauleitplanung ein erhebliches Zubaupotential eröffnet. Gerade weil der geplante neue Privilegierungstatbestand in Struktur und Regulationsintention dem bereits geltenden des § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB zugunsten von Anlagen zur energetischen Nutzung von Biomasse ähnelt, erscheint es jedoch bemerkenswert, dass keine Ergänzung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB um die geplante Nr. 9 beabsichtigt ist. Somit besteht für künftig privilegierte Solaranlagen nicht die Möglichkeit einer sog. Konzentrationsplanung, so dass die betreffenden Anlagen im gesamten Außenbereich einer Gemeinde zulässig sind.

Dagegen wurde für die Biomasseanlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB durch deren Aufnahme in § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB offenbar ein gewisses Bedürfnis nach planerischer Steuerung auf Gemeindeebene gesehen. Und eine flächennutzungsplanerische Konzentration von Biomasseanlagen auf ausgewählte Standorte wird zumindest mancherorts praktiziert.

Bei den Anlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB-E kann womöglich ebenfalls ein gewisses Bedürfnis nach einer Steuerung durch den Flächennutzungsplan bestehen, das aber ohne die Geltung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB nicht zu erzielen ist, weil sich die Darstellungen des Flächennutzungsplans gegenüber der Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB-E mit dem Gewicht eines bloßen öffentlichen Belangs nach § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauGB in einer sog. nachvollziehenden Abwägung der Zulassungsbehörde nach § 35 Abs. 1 BauGB kaum werden durchsetzen können, zumal hierbei die Solaranlagen von der Vorrangregel zugunsten der erneuerbaren Energien nach § 2 Satz 2 EEG profitieren. Auch besteht – anders als bei den Privilegierungstatbeständen für „ortsgebundene“ und „gesollte“ Außenbereichsvorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 4 BauGB – kein Subsidiaritätsverhältnis gegenüber Standorten im beplanten und unbeplanten Innenbereich (§§ 30, 34 BauGB).

Vor diesem Hintergrund sollte auch die Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB-E in den sog. Planvorbehalt des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB einbezogen oder sollte zumindest verdeutlicht werden, weshalb der Gesetzgeber bei den nach § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB-E privilegierten Anlagen eine Steuerungsoption der gemeindlichen Flächennutzungsplanung für entbehrlich hält.