



SRL-STELLUNGNAHME ZUR NOVELLE DES BauGB

Seite

2	.. 1.	Vorbemerkung
	.. 2.	Schwerpunkte der Novellierung
3	.. 3.	Handlungsbedarf über das BauGB hinaus
	.....	... bezogen auf die Umsetzung der EU-Richtlinie zur Plan-UP
	.....	... bezogen auf die sonstige Entwicklung der Bauordnungen der Länder
	.. 4.	Stellungnahme zum Bericht der Expertenkommission
	.....	Integration der EU-Richtlinie zur Plan-UP in das BauGB
	.....	Konzentration der Umweltprüfung auf das Trägerverfahren der Bauleitplanung
4	.....	Rechtmäßigkeitsgewähr eines ordnungsgemäßen Verfahrens
	.....	Generelle UP-Pflichtigkeit aller Planungs- und raumwirksamen Satzungsverfahren im BauGB
	.....	Abschichtung
	.....	Der Katalog der Belange nach § 1 und Überlegungen zu einer umfassenden Nachhaltigkeitsprüfung
5	.....	Qualität von Umweltberichten
	.....	Monitoring
6	.....	Beteiligungsverfahren: Konsultation der Behörden und der Öffentlichkeit; Beibehaltung der frühzeitigen Beteiligung im Bauleitplanverfahren
	.....	Stadterhaltung / Stadtumbau: Sonstiger Novellierungsbedarf
7	.....	Novellierungsbedarf des allgemeinen Städtebaurechtes
	.....	Teilungsgenehmigung
	.....	Vorhabenbegriff (§ 29 und 36)
	.....	Flexibilisierung (Baurecht auf Zeit)
8	.....	Revisionspflicht für FNP
	.....	Fernwirkung von Vorhaben und nachbargemeindliche Klagebefugnis (§ 34 und § 2 Abs. 2) sowie § 34 Abs. 2
9	.....	§ 35 Außenbereich
	.....	Novellierungsbedarf im besonderen Städtebaurecht
	.....	„Maßnahmen-“ oder „gebietsbezogene Satzung“
10	.. 5.	Stellungnahme zur Empfehlung hinsichtlich Bodenordnung
	.. 6.	Anlage: vertiefende Erläuterungen zur Stellungnahme
11	...	...



SRL

VEREINIGUNG FÜR STADT-, REGIONAL- UND LANDESPLANUNG

II 1. VORBEMERKUNG

Anlass für die Novellierung des BauGB ist die EU-Richtlinie „über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme“ (Plan-UP-RL; 2001/42/EG vom 21.7.2001), die bis zum 21.7.2004 von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden muss. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) hat die Planungsverbände zu einer frühzeitigen Beratung des Novellierungsbedarfes eingeladen. Als Grundlage für diese Diskussion zwischen Verbänden und Ministerium dient der Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Novellierung des BauGB (August 2002) sowie der Bericht des Sachverständigengremiums zur „Fortentwicklung des Rechts der Bodenordnung nach dem Baugesetzbuch“ (August 2002). Die Stellungnahme der SRL zur BauGB-Novelle orientiert sich an dem in diesen Berichten aufgeführten Änderungsbedarf.

Der im BauGB nach Auffassung von SRL darüber hinaus erforderliche Novellierungsbedarf ist in die Systematik dieser Stellungnahme integriert. SRL nimmt dabei auch Bezug auf seine erste Zusammenstellung relevanter Diskussionspunkte vom April 2002.

Der über das BauGB hinaus erforderliche Handlungsbedarf ist dem vorangestellt.

II 2. SCHWERPUNKTE DER NOVELLIERUNG

SRL sieht folgende Themen als Schwerpunkte der anstehenden Novellierung:

- ▀ Integration der EU-Richtlinie zur Plan-UP.
Neben der materiellen Stärkung einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung sieht SRL hier die Chance auf klare, für die allgemeine Öffentlichkeit verständliche und rechtssichere Beteiligungsverfahren im europäischen Zusammenhang.
- ▀ Stadterhaltung / Stadtumbau
Als gleichgewichtiger Anlass muss der Paradigmenwechsel in der städtischen Entwicklung gewertet werden: von Stadterweiterung und -wachstum hin zu Stadterhaltung, Stadtumbau und sogar Stadtschrumpfung.
Der Ausbau des Instrumentariums für die Innenentwicklung steht dabei im Vordergrund. Das betrifft gerade nicht nur das Besondere Städtebaurecht: Stadterhaltung und Stadtumbau sind dauerhafte Themen der räumlichen Planung. Auch das Instrumentarium des allgemeinen Städtebaurechtes und gerade der Umgang mit dem unbeplanten Innenbereich muss auf den Prüfstand.
Fragen der Bodenwirtschaft und der Entwicklung der Bodenwerte müssen wieder in den Vordergrund treten.
- ▀ Eine Überprüfung der Belange gem. § 1 Abs. 5 und 1a ist aus rechtssystematischen Überlegungen und unter den Gesichtspunkten von Nachhaltigkeit und Sozialverträglichkeit erforderlich.
- ▀ Angesichts der Erfordernis europakonformer Planungsverfahren auch für das Fachplanungsrecht stellt sich das Verhältnis zwischen dem allgemeinen Planungsrecht des BauGB und dem Fachplanungsrecht in veränderter Form:
Die Notwendigkeit, Städtebau und Fachplanungen auf lokaler und regionaler Ebene materiell besser zu integrieren, ist eine seit langem erhobene Forderung von SRL und den anderen Planerverbänden.

II 3. HANDLUNGSBEDARF ÜBER DAS BauGB HINAUS

... bezogen auf die Umsetzung der EU-Richtlinie zur Plan-UP

Die Umsetzung der EU-Richtlinie zur Plan-UP richtet sich nicht nur an das Planungsrecht. Betroffen sind alle Bereiche, in den „Pläne und Programme“ erarbeitet werden.

Dabei sei auf die zahlreichen **Fachgesetze** der technischen Planungen (Bundesstraßen, Bahn, u.a.) hingewiesen. Die dort aufgestellten Pläne und Programme im Vorfeld der konkreten Planfeststellungen müssen

ebenfalls einer UP unterzogen werden. Hier wird die Verzahnung mit den entsprechenden Verfahren der gesamtträumlichen Planungen (LEP, RROP) eine besondere Rolle spielen müssen.

Betroffen ist auch das **ROG**. SRL begrüßt den Vorschlag des BMVBW, auch hierzu demnächst die Diskussion mit den Verbänden aufzunehmen.

Das föderative System der BRD legt einen großen Teil der raumwirksamen Planung in die **Zuständigkeit der Länder**. Auch hier gilt der 21.7.2004 als Termin für die Umsetzung der EU-Richtlinie zur Plan-UP.

Leider ist bisher noch nicht erkennbar, dass auf der Ebene der Länder eine konsequente Überarbeitung der betroffenen Gesetze in Angriff genommen wird.

- Das betrifft die Landesplanungsgesetze, bei denen generell eine unzureichende Anpassung an das ROG festzustellen ist.
 Die Anpassung an die EU-Plan-UP-RL macht eine grundlegende Neufassung der Beteiligungsverfahren erforderlich: auch bei der Aufstellung von Landes- und Regionalplänen muss die Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit eingeführt werden.
 Während das BMVBW in diesem Zusammenhang über die Einführung einer Verbandsklage (z.B. für die Naturschutzverbände) nachdenkt, hat das Land Hessen in seinem gerade verabschiedeten Landesplanungsgesetz, diese Verbandsklage abgeschafft.
- Betroffen sind auch die Landesbauordnungen. SRL hat mit Bedauern zu Kenntnis genommen, dass die erst im September 2002 von der Bauministerkonferenz beschlossene neue Musterbauordnung keine Überlegungen zur Umsetzung der Plan-UP-RL beinhaltet. Dabei besteht dringender Handlungsbedarf:

Als Konsequenz der durch die EU-Richtlinie zur Plan-UP jetzt hierarchisch gestuften Form der Umweltprüfung müssen die Länder Verfahrensvorschriften für Vorhaben entwickeln, bei denen im Rahmen der Baugenehmigung eine UVP durchgeführt werden muss.

Das führt auch für die Baugenehmigung in diesen Fällen zu gänzlich neuen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung.

... bezogen auf die sonstige Entwicklung der Bauordnungen der Länder

Ein weiteres Problem kann sich aus der fortschreitenden Deregulierung in den Landesbauordnungen ergeben: aus dem Wegfall von Genehmigungstatbeständen und dem in der o.g. neuen MBO vorgesehene Wegfall von Abstandsregelungen und Vollgeschoßbegriff. Hier müssen die Konsequenzen für die Bauleitplanung und besonders für rechtsverbindliche Bebauungspläne geprüft werden, die in ihren Festsetzungen die landesrechtlichen Abstandsregelungen zu Grunde gelegt haben und keine planungsrechtlichen Festsetzungen zu diesem Thema getroffen haben. Es steht zu befürchten, dass bei Wegfall der bauordnungsrechtlichen Abstandsregelungen, die städtebaulichen Konzepte der B-Pläne nicht mehr umgesetzt werden können. SRL sieht – in Abstimmung mit den anderen Planerverbänden – die Notwendigkeit,

- das Abstandsrecht wieder als originär städtebauliches Instrument zu definieren und über das BauGB zu regeln,
- eine analoge Regelung für den Vollgeschoßbegriff zu treffen,
- in die BauGB-Novelle Übergangsklauseln bzw. Folgeregelungen aufzunehmen, für die Fälle, in denen Festsetzungen in rechtsverbindlichen Bebauungsplänen bei Wegfall entsprechender Regelungen in den Landesbauordnungen nicht mehr sinnvoll angewendet werden könnten.

II 4. STELLUNGNAHME ZUM BERICHT DER EXPERTENKOMMISSION

INTEGRATION DER EU-RICHTLINIE ZUR PLAN-UP IN DAS BauGB

Konzentration der Umweltprüfung auf das Trägerverfahren der Bauleitplanung

- Die Expertenkommission empfiehlt die Konzentration von Umweltprüfungen in den planungsrechtlichen Verfahren. Die Verfahren zur Aufstellung von Bauleitplänen haben sich bewährt und sind im

Bewusstsein der lokalen Akteure verankert. SRL teilt diese Position. Es wäre zu begrüßen, wenn die Ankoppelung an bewährte Verfahren auf für andere raumrelevante Planungen außerhalb des BauGB erreicht werden könnte.

- ▶ Bei der Integration anderer umweltrelevanten Prüfungen in die Bauleitplanverfahren bedarf es jedoch noch einer Prüfung und Klärung: so z.B. bei der Behandlung der FFH-Richtlinie als strikte rechtliche Vorgabe im System der planungsrechtlichen Abwägung.

Rechtmäßigkeitserwähnung eines ordnungsgemäßen Verfahrens

- ▶ SRL teilt die Empfehlung der Kommission, an die Einhaltung der Verfahrensbedingungen die gesetzliche Vermutung zu knüpfen, dass die mit dem Verfahren angestrebten materiellrechtlichen Anforderungen gewahrt sind.

Generelle UP-Pflichtigkeit aller Planungs- und raumwirksamen Satzungsverfahren im BauGB

- ▶ SRL sieht die generelle UP-Pflichtigkeit von Bauleitplänen und die Einbeziehung von Satzungen nach § 34 und 35 in die UP-Pflichtigkeit als zwingend an und begrüßt die Empfehlung der Kommission. Als sehr sinnvoll wird die Streichung des § 35 Abs. 6 beurteilt.
- ▶ Anders als die Kommission empfiehlt SRL jedoch, auf Ausnahmen von der UP-Pflichtigkeit generell zu verzichten. Der materielle Prüfungsumfang wird im Screening festgestellt. Wenn durch einen Plan oder einer Satzung „offensichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind“, wird die Prüfung im Screening entsprechend kurz ausfallen können. Damit wäre ein transparentes und rechtssicheres Verfahren gewährleistet und für alle Beteiligten und Betroffenen nachvollziehbar, wie die Umwelterheblichkeit geprüft wurde.
- ▶ Wie die Kommission sieht SRL keine UP-Pflichtigkeit bei Sanierungs- und Entwicklungsgebietsatzungen und bei informellen Planungen.

Abschichtung

- ▶ Dem Prinzip der Abschichtung kommt besondere Bedeutung zu. Zum einen müssen Doppelprüfungen auf den unterschiedlichen Planungsebenen vermieden werden. Zum anderen muss sichergestellt werden, dass auf der jeweiligen Planungsebene eine „maßstabgerechte“ Umweltprüfung erfolgt, die noch hinreichenden Spielraum für die darunter liegenden Planungsebenen ermöglicht.
- ▶ Aus Gründen der Rechtssicherheit soll gewährleistet werden, dass das Prinzip der Abschichtung nur für die formellen Planungen gilt, nicht jedoch für informelle Planungen, gleich ob auf regionaler oder kommunaler Ebene.
- ▶ Die Abschichtung könnte den – von SRL begrüßten – Effekt haben, dass die jeweiligen Planungsebenen (Raumordnungsplanung, Landesentwicklungsplanung, Regionalplanung) auf die Inhalte beschränkt werden, die auf dieser Ebene tatsächlich relevant sind.

Der Katalog der Belange nach § 1 und Überlegungen zu einer umfassenden Nachhaltigkeitsprüfung

- ▶ Die Kommission fordert aus Anlass der europarechtlichen Anpassung eine Zusammenführung der „allgemeinen“ und der „umweltbezogenen“ Belange. Dem stimmt SRL zu. Diese Anpassung soll die folgenden Überlegungen berücksichtigen:
 - Der Belange-Katalog in § 1 Abs. 5 ist eine der wenigen Passagen des BauGB, in dem materielle Planungsprinzipien niedergelegt sind. Diese Prinzipien sind durchgehend als unbestimmte Rechtsbegriffe gehalten. Das macht sie der Rechtsprechung und der inhaltlichen Weiterentwicklung zugänglich. Dieses Prinzip muss erhalten bleiben.
 - Die einzelnen Belange haben sich in jahrzehntelanger Praxis in ihrem „gegenseinander und untereinander“ zu lokalen und regionalen Traditionen entwickelt. Aufgrund solcher konventionsstiftender Wirkung wurde der Belangekatalog stets nur sehr vorsichtig erweitert. Auch das soll so bleiben.

- ▶ Folgenden Modifizierungsbedarf sieht SRL (unter Berücksichtigung der o.g. Prinzipien):
 - Sinnvoll wäre es, das Prinzip der Nachhaltigkeit als unmittelbares Leitprinzip der gesamten Instrumentenanwendung des BauGB heranzuziehen. Dazu wären zwei Standorte angemessen: § 1 Abs.3 als Verfahrensleitprinzip für das „sobald und soweit“ des Eintritts in das Planverfahren (Planungsbedarf) oder § 1 Abs.5 Satz 1 als materielles Leitprinzip für den gesamten Belangekatalog.
 - Neben der jetzt zu integrierenden Umweltprüfung wird immer wieder die Forderung nach einer Sozialverträglichkeitsprüfung erhoben. Auch die Aspekte des Gender Mainstreaming und der nicht-diskriminatorischen Wirkung werden in der Zukunft bei der Beurteilung räumlicher Planungen und der Abwägung unterschiedlicher Belange eine verstärkte Rolle spielen. SRL sieht die Notwendigkeit, auch diese zukunftsorientierten Aspekte in die Formulierung der Belange zu integrieren.

Qualität von Umweltberichten

- ▶ Die Kommission verweist auf die zahlreichen – und die Anforderungen des europäischen Rechtes oft überschreitenden – Möglichkeiten der Qualitätskontrolle für Bauleitpläne im deutschen Rechtssystem: Beteiligungsverfahren, Normenkontrolle, Mehrstufigkeit des Planungssystems. Sie hält die Formulierung weiterer formeller Qualitätsanforderungen für verzichtbar. SRL teilt diese Position.
- ▶ SRL begrüßt die Empfehlung, dass die Umweltberichte in der Verantwortlichkeit der Gemeinden als Planungsträger erstellt werden. Das schließt das Einschalten externen Fachkompetenz nicht aus, verzichtet aber bewusst auf die Verpflichtung zur Erarbeitung des Umweltberichtes durch externe Gutachter. Deren Einschaltung richtet sich auch hier nach § 4b.
- ▶ Besonders hervorzuheben ist der Aspekt einheitlicher „Qualitätsanforderungen“ an den gesamten Plan. Es erscheint kontraproduktiv, für den Umweltbericht als einem Bestandteil eines rechtssicheren Plans gesonderte Qualitätsanforderungen zu formulieren.
- ▶ SRL begrüßt den Umweltbericht auch aus einem fachlich-inhaltlichen Grund: Unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit ist es erforderlich, für weiteres Flächenwachstum am Rand der Städte qualifiziertere Begründungen zu fordern, als das bisher – trotz der Regelungen in § 1 und 1a – der Fall ist. Das beinhaltet keine Einschränkungen der Planungshoheit der Gemeinden, sondern die Verpflichtung zu einer nachvollziehbareren und gründlicheren Abwägung (Nachweis der Inanspruchnahme bereits baureifer Flächen, Begründung warum Flächenreserven des FNP oder vorhandenes Bauland nicht in Anspruch genommen werden können usw.). Der Umweltbericht bietet eine solche Möglichkeit, die ohnehin in § 1 geforderten Abwägung nachvollziehbarer zu gestalten.

Monitoring

- ▶ Die Kommission empfiehlt die Durchführung des in der EU-Richtlinie geforderte Monitoring im Rahmen des Bauleitplanverfahrens in der Verantwortlichkeit der Kommunen. SRL ist der Meinung, dass eine alleinige Zuständigkeit der Gemeinden nicht sachgerecht ist. Die Wahrnehmung der Überwachungsfunktion beschränkt sich nicht nur auf eventuelle Abhilfemaßnahmen, sondern kann auch zum großen Teil ordnungsrechtliche Maßnahmen umfassen, für die die jeweilige Fachbehörde zuständig ist.

Im Bauleitplanverfahren sollte deshalb eine Bündelungsfunktion installiert werden. Die Regelung sollte unbedingt deutlich machen, dass das Monitoring eine gemeinsame Aufgabe der Träger der Planungshoheit und der beteiligten Behörden ist. Die Behörden sollen verpflichtet werden, ihre Informationen rechtzeitig im Planverfahren zur Verfügung zu stellen – und das in einer für das Verfahren verwertbaren Form.

- ▶ Wichtig erscheint auch die Einschätzung der Kommission, dass das Monitoring keine generelle „Vollzugskontrolle“ und ein „Nachsteuern“ gültiger Pläne beinhalten kann und auch eine dauernde Aktualisierung der Umweltberichte beschlossener Pläne damit nicht verbunden ist.
- ▶ Die Kommission empfiehlt, die nationalen Gestaltungsspielräume der UP-Richtlinie voll an die Gemeinden weiter zu reichen. Als Begründung wird angeführt, dass es bisher keine Erfahrungen gibt, die eine Standardisierung des Instrumentariums rechtfertigen. SRL ist im Gegensatz dazu der Meinung, dass es

Aufgabe des Bundesgesetzgebers ist, hier Mindestanforderungen zu formulieren, bei deren Berücksichtigung die Kommunen sicher sein können, rechtskonforme Pläne zu erstellen. Zu berücksichtigen ist folgender Aspekt:

Wenn das Instrument „Monitoring“ in das BauGB integriert wird, wird es auch rechtsmittelfähig und rechtlich nachprüfbar. Die Gemeinden brauchen Klarheit, welche Inhalte das Monitoring im Mindestfall umfassen muss, um die Planung rechtssicher zu gestalten.

Der Bundesgesetzgeber muss auch eindeutig klären, welche Konsequenzen sich aus dem Monitoring ergeben können: gibt es eine Verpflichtung zur Änderung des Plans? Ab welchem Monitoring-Ergebnis? In welchem Zeitraum? Mit welchen entschädigungsrechtlichen Folgen?

Diese Fragen müssen im Rahmen der anstehenden BauGB-Novellierung geklärt werden. Die Entscheidung über diese Fragen kann, aus der kommunalen Perspektive heraus, nicht den gerichtlichen Überprüfungen und damit den Verwaltungsgerichten überlassen bleiben.

Beteiligungsverfahren: Konsultation der Behörden und der Öffentlichkeit; Beibehaltung der frühzeitigen Beteiligung im Bauleitplanverfahren

- ▶ SRL empfiehlt die Umstellung von der „Bürgerbeteiligung“ im Bauleitplanverfahren auf die „Öffentlichkeitsbeteiligung“.
- ▶ EU konform kann ein Planungsverfahren mit nur einer Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung auf der Grundlage des Planentwurfes durchgeführt werden. Das deutsche Planungsrecht sieht zusätzlich im Vorfeld des verbindlichen Planentwurfes (Offenlage, § 3 Abs.2) die vorgezogene Bürgerbeteiligung (§ 3 Abs.2) und die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (§ 4) vor. SRL empfiehlt dringend, diese Vorverfahren beizubehalten und sie nicht einer erhofften „Verfahrensbeschleunigung“ zu opfern. Beide Verfahrensschritte dienen der Erhebung von planungsrelevanten Sachverhalten im Vorfeld des verbindlichen Entwurfs und damit der qualifizierten fachplanerischen Arbeit.
- ▶ SRL empfiehlt, nicht nach den verschiedenen Beteiligten (§§ 3 und 4) zu trennen, sondern nach den verschiedenen Stufen der Planung. So könnte die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit und die frühzeitige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange als Teil der Arbeitsphase im § 3 zusammengefasst werden. Die Beteiligung der „Behörden“ und der „Öffentlichkeit“ im Rahmen der Offenlage kann in § 4 geregelt werden.
- ▶ EU-Richtlinie und Kommission sprechen von der „Behördenbeteiligung“. Das deutsche Planungsrecht arbeitet mit den „Trägern öffentlicher Belange“.

SRL plädiert dafür, die „Träger öffentlicher Belange“ beizubehalten. Im Zuge der fortschreitenden Privatisierung, werden immer mehr Aufgaben, an denen ein „öffentliches Interesse“ besteht von privaten Trägern wahrgenommen. Auch sie müssen im Interesse einer qualifizierten Planung rechtzeitig einbezogen werden. Eine Beschränkung auf „Behörden“, wird von SRL als unzureichend beurteilt.

STADTERHALTUNG / STADTUMBAU: SONSTIGER NOVELLIERUNGSBEDARF

Weiterer Novellierungsbedarf ergibt sich aus der Aufgabe des Stadterhalts und Stadtumbaus. Vor Stadtumbau und Sanierung steht die Ertüchtigung zur Selbststabilisierung und zum Stadterhalt. Wesentlich erscheint SRL dabei das Zusammenwirken verschiedener Instrumente des allgemeinen und des besonderen Städtebaurechts; von der Flexibilisierung von Baurechten, über das Baurecht auf Zeit, die Handhabung des unbeplanten Innenbereichs, die Möglichkeiten, die Zersiedelung im Außenbereich konsequenter zu verhindern, bis hin zum gezielten Einsatz des besonderen Städtebaurechtes und der Erweiterung dieses Instrumentariums; nicht zuletzt steht auch die Bodenordnung (siehe Nr. 5) in diesem Zusammenhang.

Erforderlich ist der integrierte Einsatz des gesamten Instrumentariums unter Berücksichtigung der gegenseitigen Einflüsse.

Novellierungsbedarf des allgemeinen Städtebaurechtes

Teilungsgenehmigung

- ▶ Zum Thema Teilungsgenehmigung widerspricht SRL der Empfehlung der Kommission: die Teilungsgenehmigung (§ 19) sollte unbedingt erhalten bleiben.
- ▶ Wesentliche Festsetzungen der BauNVO sind an das Baugrundstück geknüpft. Die Abteilung bebauter Grundstücke kann zu einer, der Bebauungskonzeption widersprechenden Doppelausnutzung der Maßparameter führen. Die präventive Verhinderung baurechtswidriger Teilungen erscheint allemal sinnvoller als der repressive Vollzug – für den es bisher nicht einmal rechtliche Grundlagen gibt.
- ▶ Die Expertenkommission sieht zwar, „dass eine vor der Teilung nicht zulässige Bebauung auf dem abgeteilten Grundstück zulässig wird“. Das Problem könne gelöst werden, „wenn Landesrecht die Bauaufsichtsbehörden zum Einschreiten ermächtigt.
SRL sieht angesichts der derzeitigen Deregulierung auf Ebene der LBOs keine Anhaltspunkte dafür, dass entsprechende Regelungen Aussichten hätten, in die Bauordnungen übernommen zu werden. Außerdem erscheint es nicht sinnvoll, im BauGB bestehende, eindeutig bodenrechtliche Regelungen aufzuheben, wenn dadurch auf Landesebene zusätzlicher Regelungsbedarf entsteht, den der Bund den Ländern nicht zwingend auferlegen kann.
- ▶ Auch sprechen die Änderungsvorschläge des Sachverständigengremiums zur Fortentwicklung der Bodenordnung für einen Erhalt der Teilungsgenehmigung: Die dort vorgeschlagene „vereinfachte Umlegung“ kann plankonforme, ordnungsgemäße Grundstücksteilungen herbeiführen oder auch erhalten. Es würde leer laufen, wenn gleichzeitig die Teilungsgenehmigung abgeschafft würde.

Vorhabenbegriff (§ 29 und 36)

- ▶ SRL stimmt dem Expertenbericht darin zu, dass die Abkoppelung von Vorhabenbegriff und bauordnungsrechtlicher Genehmigungsbedürftigkeit erhalten bleiben soll. Nicht für erforderlich hält SRL die von der Kommission empfohlene gesetzliche Klarstellung zur bodenrechtlichen Relevanz von Vorhaben.
- ▶ SRL lehnt jedoch den vorgeschlagenen „Negativkatalog“ zum § 36 ab, in dem die Länder solche Vorhaben bestimmen sollen, bei denen auf eine Beteiligung der Gemeinde verzichtet werden kann. Eine Beteiligung der Gemeinde wird als unverzichtbar beurteilt, selbst wenn dann im Einzelfall auch von der Gemeinde die geringe bodenrechtliche Relevanz des Vorhabens festgestellt wird.
- ▶ SRL hält es vielmehr für erforderlich, Lücken bei der Beteiligung der Gemeinden durch Ausweitung der Beteiligung gem. § 36 Abs.1, S.3 zu schließen – Lücken, die auch die Expertenkommission erkannt, aber nicht umgesetzt hat. § 36 ist die wesentliche Schnittstelle zwischen Städtebau und so genannten Fachplanungen. Die Notwendigkeit, Städtebau und Fachplanungen auf lokaler und regionaler Ebene materiell besser zu integrieren, ist eine seit langem erhobene Forderung von SRL und anderen Planerverbänden.
- ▶ Neben der unzureichenden Beteiligung der Gemeinden an Fachplanungsvorhaben ist hinsichtlich der Fachplanungen noch ein weiteres Argument von Bedeutung: vermutlich sind weite Teile des Fachplanungsrechts nicht europarechtskonform.
Bei der auf Bundesebene jetzt ebenfalls anlaufenden Reform der Fachplanungsmaterie schlägt SRL auch hier die Einbeziehung der Verbände in beratender Funktion vor.
- ▶ Wenn die Novellierungen der Fachplanung jedoch nicht rechtzeitig erfolgen sollte, könnte der Lösungspfad interessant werden, die unreformierten Fachplanungen generell den dann im BauGB neu (und ROG neu) geregelten europakonformen Leitverfahren zu unterziehen. Dies wäre ein bemerkenswerter Schritt hin zu der, aus städtebaulichen und landschaftsplanerischen Gründen seit langem geforderten Integration aller raumbeanspruchenden Planungen und Genehmigungsverfahren.

Flexibilisierung (Baurecht auf Zeit)

- ▶ Mit den Vorschlägen der Expertenkommission zur Flexibilisierung planerischer Festsetzungen erhalten die Gemeinden dringend notwendige Instrumente zur Steuerung der anstehenden städtebaulichen Entwicklung.

Als wesentliche Bausteine sieht SRL dabei:

- ▶ Die Ergänzung des § 12 (vorhabenbezogener Bebauungsplan) und des Festsetzungskataloges in § 9 um die Möglichkeit, befristete, bedingte und Zwischennutzungen festzusetzen. Diese Möglichkeit sollte auch für § 5 geprüft werden.
- ▶ Die klare Regelung, dass weder nach § 42 (Entschädigung bei Änderung oder Aufhebung einer zulässigen Nutzung) noch für die Beseitigung der Anlage eine Entschädigungsverpflichtung der Gemeinde besteht.
- ▶ Den verstärkten Einsatz von vertraglichen Regelungen, für den Klarstellungen in § 11 (städtebaulicher Vertrag) zu prüfen wären.
- ▶ Einer generellen Befristung von Baurechten stehen nach Auffassung von SRL verschiedene Aspekte entgegen.
 - Mit der Aufstellung eines Bebauungsplans hat die Gemeinde den Planungsbedarf nach § 1 Abs.3 festgestellt. Würden die Baurechte aus diesem Plan befristet, so wäre bei Ablauf der Frist zu klären, inwieweit dieser Planungsbedarf noch gegeben ist bzw. sich verändert stellt. Dass sich mit Ablauf einer Frist der Planungsbedarf nach § 1 Abs.3 automatisch erübrigt, steht nicht zu erwarten.
 - Außerdem wäre zu klären, welche planungsrechtliche Situation nach Ablauf der Frist eintritt. Zu vermuten steht, dass dann Baurecht gem. § 34 greifen würde. Auch hier wäre zu prüfen, ob das den mit dem B-Plan formulierten Zielen entspricht oder inwieweit sich aus diesen Zielen die Verlängerung oder Neuaufstellung eines B-Plans ergibt.

Revisionspflicht für FNP

- ▶ Es steht nicht in Frage, dass die Revision eines FNP nach einer Zeit von 10 – 15 Jahren sinnvoll und erforderlich ist. Das verpflichtende Monitoring bietet ein Instrument, mit dem die Kommunen die in der Bauleitplanung vorgesehene Entwicklung überprüfen können. Die Grundlagen für eine Revision des FNP sind damit erheblich verbessert.
- ▶ Trotzdem hält SRL – wie die Kommission auch – eine Befristung der FNP (mit der Folge eines rechtsfreien Zustandes nach Ablauf der Frist) für nicht vertretbar. Es muss den Kommunen überlassen bleiben, ihre eigenen Schwerpunkte bei planerischen Aufgaben zu setzen.

Fernwirkung von Vorhaben und nachbargemeindliche Klagebefugnis (§ 34 und § 2 Abs. 2) sowie § 34 Abs. 2

Unter dem Stichwort „Standortgerechte Steuerung des Einzelhandels“ behandelt die Expertenkommission die beiden o.g. Aspekte.

- ▶ SRL begrüßt nachdrücklich die Forderung der Expertenkommission, in den Zulässigkeitsmaßstab gem. § 34 die „städtebauliche Fernwirkung“ einzubeziehen.
- ▶ Eine allgemeine nachbargemeindliche Klagebefugnis in § 2 Abs.2 die sich auf den gegenseitigen Anspruch auf Einhaltung der landesplanerisch zugewiesenen Funktionen stützt, wäre ein bedeutender Fortschritt.
- ▶ Unbedingt sollten diese Regelungen, wie empfohlen, nicht nur auf den Einzelhandel, sondern für alle Nutzungen mit Fernwirkung gelten.
- ▶ SRL sieht über die Empfehlung der Expertenkommission hinaus Novellierungsbedarf im § 34 und schlägt vor, den Abs. 2 zu streichen.
§ 34 Abs.2 hat sich fast durchweg als Rechtsanspruchsbasis durchgesetzt und § 34 Abs.1 faktisch verdrängt: denn § 34 Abs.2 enthält – in seinem Rekurs auf die BauNVO de lege lata – regelmäßig ein „mehr“ an zulässigen Arten der Nutzung.

Damit wird ökonomisch verursachten Verdrängungsprozessen in den unbepflanzten Innenbereichen die Tür voll geöffnet. Von besonderer politischer und sozialer Brisanz ist dabei die Verdrängung des

Wohnens aus unbeplanten innerstädtischen Mischlagen, wie sie als Standardsituationen in den erhaltenen oder wieder aufgebauten Städten in ganz Deutschland anzutreffen sind. Die Verdrängung betrifft gerade die Teile des Wohnungsbestandes, auf den die breiten Schichten der Bevölkerung besonders angewiesen sind. Inzwischen ist für die Gemeinden die Situation eingetreten, dass – entgegen dem Sinn des Gesetzes – zur Stabilisierung eines Gebietes Bebauungspläne aufgestellt werden müssen. Vergleichbares gilt für die „schleichende Nachverdichtung“ von Gebieten („Maß der Nutzung“), die bei einem Wegfall der Teilungsgenehmigung vollends unsteuerbar würde.

§ 35 Außenbereich

- ▶ Die vorgeschlagene Erweiterung des Katalogs des § 5 Abs. 2 (Flächennutzungsplan) um „Eignungsgebiete“ und „Belastungszonen“ wird begrüßt. Sie würde eine flexiblere und noch zielgenauere Handhabung der Außenbereichs-Steuerung bewirken.
- ▶ Nach der Natur von „Außenbereich“, „Eignung/Belastung“ und „Gemeindegebiet“ wäre nach Auffassung von SRL an dieser Stelle des Gesetzes ausdrücklich auf interkommunale Möglichkeiten der Zonierung hinzuweisen bzw. diese zu eröffnen. Sie könnten im Falle von gemeindegebietsweiten Nichteignungen rationale Alternativen gegenüber einem sonst eintretenden Steuerungsfall aufzeigen (wegen des „Verbot des Verbots“ privilegierter Vorhaben im Außenbereich).
- ▶ Der Vorschlag einer „Außenbereichs-Bausperre“ zur Sicherung der Flächennutzungsplanung und zwar in dieser, auf alle privilegierten Außenbereichs-Vorhaben ausgedehnten Form, wird von SRL ganz besonders begrüßt.

NOVELLIERUNGSBEDARF IM BESONDEREN STÄDTEBAURECHT

- ▶ SRL teilt die Einschätzung der Expertenkommission, dass darüber hinaus das vorhandene Instrumentarium des besonderen Städtebaurechtes grundsätzlich auch für die Aufgaben des Stadtumbaus geeignet ist. Es besteht jedoch Ergänzungsbedarf.
- ▶ Im Sanierungsverfahren sollten, wie auch die Kommission empfiehlt, Klärungen aufgenommen werden: dazu gehört z.B. auch eine städtebaulich begründete Rückbauverpflichtung auf Kosten der Eigentümer.

„Maßnahmen-“ oder „gebietsbezogene Satzung“

- ▶ Als besonders attraktiv beurteilt SRL den Vorschlag eines neuen Satzungstyps zwischen dem förmlichen Sanierungsverfahren und dem Einsatz städtebaulicher Gebote. Wesentliches Element wäre dabei der Gebietsbezug, der bisher bei den städtebaulichen Geboten nicht gegeben ist. Zu den Handlungsoptionen sollte gehören:
 - Der Einsatz städtebaulicher Gebote.
Wichtiger Bestandteil wäre eine Rückbauverpflichtung zu Lasten der Eigentümer (anders als bisher im Abbruch(duldungs)gebot des § 179).
 - Die Möglichkeit der hoheitlichen Beendigung von Miet- und Pachtverhältnissen entsprechend dem Sanierungsrecht, verbunden mit den entsprechenden Verpflichtungen zum Sozialplan.
 - Eine generelle Auskunftspflicht aller Betroffenen und die Verpflichtung der Eigentümer, die Gemeinde über alle, das Grundstück betreffenden Vorgänge zu informieren.
 - Ein kommunales Vorkaufsrecht zum Verkehrswert,
 - Der Ausschluss der Möglichkeit, bei Einschränkung der Nutzbarkeit des Grundstücks ein Übernahmeverlangen geltend machen zu können,
 - Eine Verpflichtung zum Ausgleich maßnahmebedingter Lasten zwischen den Eigentümern.

II 5. STELLUNGNAHME ZUR EMPFEHLUNG HINSICHTLICH BODENORDNUNG

- ▶ SRL unterstützt den Vorschlag des „Sachverständigenvereins Bodenordnung“ zur Einführung einer „vereinfachten Umlegung“. Das vorgeschlagene Instrument dürfte für die Tagespraxis dort erhebliche Bedeutung gewinnen, wo bisher mit erheblichem Aufwand privatrechtliche Modelle gesucht werden mussten, volle Umlegungsverfahren unangemessen umfangreich wären, und deshalb Bodenordnung unterblieb.
- ▶ SRL begrüßt ebenfalls den Vorschlag des „Sachverständigenvereins Bodenordnung“, § 58 Abs.1 so zu ergänzen, dass der Vorteil, der den Flächenbeitrag von 30% übersteigt, in Geld auszugleichen ist. Hiermit würde die bisherige Gerechtigkeitslücke zwischen Flächenverteilungsverfahren (§ 58) und Wertverteilungsverfahren (§ 57) geschlossen.

SRL, der Vorstand (Verfasser: Dipl.Ing. Monika Wiebusch, Dr. Ing. Peter Zerweck)

II 6. ANLAGE: VERTIEFENDE ERLÄUTERUNGEN ZUR STELLUNGNAHME

Im Folgenden werden einige Positionen der SRL-Stellungnahme ergänzt und vertieft behandelt. Die Randnummern beziehen sich auf die Berichte der Expertenkommissionen.

Handlungsbedarf, bezogen auf die Entwicklung der Bauordnungen in den Bundesländern

1. Die in der ARGEBAU beschlossene Konzentration des Landesbauordnungsrechts auf streng ordnungsrechtliche Materie erfordert, das Abstandsrecht wieder als originär städtebaurechtliches Instrument zu definieren und die Gemeinden zu dessen örtlicher Festsetzung zu ermächtigen.

- ▶ Die Abstandsregelung war als zentrales Element der „Bauweise“ historisch bewährtes Instrument städtebaulicher und bodenrechtlicher Ordnung.
- ▶ Erst die vorrangige Orientierung des BBauG 1961 ff. auf „großsiedlungstechnische“ Festsetzungsinstrumente hat zu der Sonderentwicklung „gespaltener“ Zuständigkeiten bei den räumlichen Plan-Festsetzungen geführt.
- ▶ Die zunehmend einzelgrundstücksbezogene Rechtsprechung zum planerisch verliehenen subjektiv-öffentlichen Baurecht sollte ein weiterer Antriebsgrund zur Wiederherstellung eines einheitlicheren Festsetzungsapparates zu Maß, Bauweise oder überbaubarer Grundstücksfläche sein.
- ▶ Städtebaurechtliche Abstandsregelungen stellen eine höchst konsistente Grundlage zu städtebaurechtlichen Grundstücksteilungen dar.
- ▶ Neben der Verwendung eines bundesrechtlichen Abstandsbegriffs in Bauleitplänen gem. § 30/I BauGB sind auch damit ausgestattete einfache Pläne nach § 30/II BauGB wieder leichter möglich. Des Weiteren wäre an eine Ermächtigung zu eigenständigen gemeindeweiten Satzungen zu denken; dies würde eine BauGB-förmige Wiederannäherung an die klassischen „Staffelbauordnungen“ bedeuten.
- ▶ Auch der tatsächliche Verzicht mancher Landesbauordnungen auf Gestaltungssatzungsrechte muss zu einer bundesrechtlichen Reaktion führen.
- ▶ Das Abstandsrecht allein privatnachbarrechtlichem „Handel“ zu überlassen, erscheint (auch in Anbetracht ausländischer Beispiele) ordnungspolitisch, und unter dem Gesichtswinkel zunehmender öffentlicher Legitimation im Städtebau, unvorstellbar.
- ▶ Gesetzestechnisch dürfte im BauGB das Abstandsrecht in unmittelbarer Nachbarschaft zur Bauweise stehen.

2. Eine analoge Fragestellung erhebt sich zum Vollgeschoß-Begriff. Dieser ist aufgrund seiner logischen Verknüpfung mit der Geschoßzahl und der Geschoßflächenzahl nach der zu erwartenden MBO-Reform im Bundesrecht unverzichtbar.

3. Auf Übergangsklauseln für „Schichten-Bebauungspläne“, die bisher das Abstandsrecht und den Vollgeschoßbegriff der Landesbauordnungen voraussetzten (ohne dies in der Abwägung besonders zu erwähnen), wäre zu achten.

INTEGRATION DER EU-RICHTLINIE ZUR PLAN-UP IN DAS BauGB

KONZENTRATION DER UMWELTPRÜFUNG AUF EIN TRÄGERVERFAHREN: BAULEITPLANUNG

SRL unterstützt die Position der Experten, die Umweltprüfungen auf die Trägerverfahren des BauGB zu konzentrieren: die Aufstellung des FNP und von Bebauungsplänen. *Rd.-Nr. D1 – D3*

Bei der Behandlung anderer umweltrelevanter Prüfungen in Bauleitplanverfahren bedarf es jedoch noch einer vertieften Prüfung. So sieht z.B. die FFH-Richtlinie eine Feststellung von Verträglichkeit oder Unverträglichkeit vor, die nicht der Abwägung im Bauleitplanverfahren unterliegt. Eine negative FFH-Verträglichkeitsprüfung gibt eine strikte Entscheidung vor. Bei der Novellierung muss deshalb klar geregelt werden, welche Ergebnisse von Umweltprüfungen als strikte Vorgaben – und damit entsprechend § 1 Abs.4 – zu behandeln sind und welche der Abwägung unterliegen. Nur so können für die Zukunft Abwägungsfehler in den Bauleitplanverfahren vermieden werden. Als Beispiel kann ein FNP gelten, in dem sich ein Gebiet befindet, für das die Ausweisung als FFH-Gebiet vorgesehen, aber noch nicht abgeschlossen ist. *072 – 080, D 3*

RECHTMÄSSIGKEITSGEWÄHR EINES ORDNUNGSGEMÄSSEN VERFAHRENS

Die EU-Richtlinie legt ein großes Gewicht auf die Öffentlichkeit und Nachvollziehbarkeit des Planungsverfahrens. Sie impliziert, dass bei einem transparenten Verfahren, in dem alle Beteiligten und die Öffentlichkeit ihre Interessen und Belange einbringen konnten, auch die materielle Qualität der Planung gewährleistet wird.

Die Kommission empfiehlt in diesem Sinne, an die Einhaltung der Verfahrensbedingungen die gesetzliche Vermutung zu knüpfen, dass die mit dem Verfahren angestrebten materiellrechtlichen Anforderungen gewahrt sind.

SRL folgt dieser Empfehlung.

134 ff

KEINE AUSNAHMEN VON DER UP-PFLICHTIGKEIT

Die Expertenkommission spricht sich für eine generelle UP-Pflichtigkeit aller Bauleitpläne aus, sieht jedoch Ausnahmen im Einzelfall vor. So soll das vereinfachte Verfahren angewandt werden können, wenn

- ▶ bei der Änderung von Plänen im Einzelfall die Grundzüge der Planung nicht berührt sind, bei der Aufstellung von Plänen in Gebieten nach § 34 die Eigenart der näheren Umgebung nicht berührt ist.
Außerdem wird vorgeschlagen, die Satzungen nach § 34 unterschiedlich zu behandeln:
- ▶ während die Klarstellungssatzung (Abs.4 S.1 Nr.1) als nicht UP-pflichtig beurteilt wird,
- ▶ werden Satzungen gem. Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 (Entwicklungssatzung) und Nr. 3 (Einbeziehungs-, Ergänzungssatzung) als UP-pflichtig beurteilt.

Die Außenbereichssatzung gem. § 35 Abs. 6 wird als UP-pflichtig beurteilt. Die Kommission empfiehlt, diese Satzung ganz zu streichen.

SRL begrüßt die Empfehlung der Kommission, beurteilt aber die Einbeziehung aller Satzungen in die UP-Pflichtigkeit als zwingend. Wenn sich auf dem Weg über die UP-Pflichtigkeit zeigt, dass der Verfahrensaufwand für die Aufstellung der Satzung nicht geringer ist als der für die Aufstellung eines (einfachen) B-Planes, so spricht tatsächlich viel für die Aufhebung der entsprechenden Satzung. *056 – 067, D 4-5*

SANIERUNGS- UND ENTWICKLUNGSGEBIETSSATZUNG, INFORMELLE PLANUNG

Die Expertenkommission setzt sich auch mit der Frage auseinander, ob Sanierungs- und Entwicklungsgebietssatzung und informelle Planungen UP-pflichtig sind und kommt zu dem Ergebnis, dass dies nicht der Fall ist.

SRL folgt diesem Votum hinsichtlich der Entwicklungs- und Sanierungssatzung: Beide treffen noch keine Entscheidung über ein räumliches Konzept, sondern schaffen die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für das Instrumentarium des besonderen Städtebaurechts. Zur Durchführung dieser Maßnahmen ist dann grundsätzlich die Aufstellung von Bauleitplänen erforderlich, für die eine UP durchgeführt wird. Die Umsetzung informeller Planungen erfordert i.d.R. einen förmlichen Bebauungsplan, wenn mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist. Die informelle Planung dient dabei als Abwägungsmaterial. Die Empfehlung der Kommission ist also auch hier konsequent: keine förmliche Umweltprüfung bei informellen Planungen.

SRL ist jedoch der Auffassung, dass der informellen Planung im Vorfeld von förmlichen F- und B-Plänen eine stärkere Rolle zuwachsen soll. Eine Prüfung, ob die Inhalte der informellen Planung unter Umweltgesichtspunkten tragfähig sind, ist gerade dann erforderlich, wenn diese Planungen Grundlagen für die Umsetzung in F- oder B-Pläne sein sollen. Denkbar ist hier ein Verfahren, bei dem die Inhalte der UP im informellen Planverfahren erarbeitet, die formelle Umweltprüfung aber erst im förmlichen Bauleitplanverfahren (ggf. aktualisiert) behandelt wird. *068 – 071*

ABSCHICHTUNG

Das deutsche Recht ist im Vergleich zu eher planfeststellungsorientierten Rechtssystemen anderer europäischer Länder, stark auf eine offene Planung ausgerichtet. Außerdem ist die Kommune nach der deutschen Verfassung mit erheblich größerer Eigenständigkeit ausgestattet als in den meisten anderen europäischen Ländern. Dem Prinzip der Abschichtung kommt somit

besondere Bedeutung zu. Es muss sichergestellt werden, dass auf der jeweiligen Planungsebene eine „maßstabsgerechte“ Umweltprüfung erfolgt, die noch hinreichenden Spielraum für die darunter liegenden Planungsebenen ermöglicht.

077 – 080, D 6

DER KATALOG DER BELANGE NACH § 1 UND ÜBERLEGUNGEN ZU EINER UMFASSENDEN NACHHALTIGKEITSPRÜFUNG / SOZIALVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG

Die Expertenkommission fordert aus Anlass der europarechtlichen Anpassung eine Zusammenführung der „allgemeinen“ und der „umweltbezogenen“ Belange. Sie fordert, den Katalog der Abwägungsbelange systematisch neu zu konzipieren.

SRL beurteilt dies wie folgt:

- ▶ Der Belange-Katalog ist eine der wenigen Passagen des gesamten BauGB, in der materielle Planungsprinzipien niedergelegt sind.
- ▶ Diese materiellen Planungsprinzipien sind durchgehend als unbestimmte Rechtsbegriffe gehalten; dies macht sie der Rechtsprechung und damit der inhaltlichen interpretatorischen Weiterentwicklung zugänglich: dies sollte geschützt werden und nicht durch formalisierte Verfahren statisch festgelegt oder aus der Abwägung „externalisiert“ werden.
- ▶ Die einzelnen Belange haben sich in jahrzehntelanger Praxis in ihrem „gegen- und untereinander“ gegenseitig zu lokalen oder regionalen Traditionen „zusammengefügt“.
- ▶ Aufgrund solcher konventionsstiftender Wirkung wurde der Belangekatalog stets nur vorsichtig erweitert; dies sollte so bleiben.

Allerdings ist der Belangekatalog, trotz des Wortes „insbesondere“ punktuell. Das erklärt sich aus zeitgeschichtlichen Problemkonjunkturen, die dort ihren Niederschlag fanden (erkennbar sind „polizeirechtliche“, „ordnungspolitische“, „wohlfahrtsstaatliche“ oder „korporatistische“ Züge der entstehenden Bundesrepublik).

Es erscheint angezeigt, das Prinzip „Nachhaltigkeit“ in § 1 Abs.5 – und zwar als „Überbau“ -, zu integrieren.

Die Formulierung in § 1 Abs.5, S.1, nach der nur „Bauleitpläne“ eine „nachhaltige städtebauliche Entwicklung gewährleisten“ sollen, erscheint zu sektoral und instrumentell gedacht. Soll „Nachhaltigkeit“ als unmittelbares Leitprinzip bei der Anwendung aller Instrumente des BauGB (das heißt: nicht nur der Bauleitplanung) gelten, erscheinen zwei andere Standorte angemessen:

- ▶ zum einen in § 1 Abs.3 als Verfahrenleitprinzip für das „sobald und soweit“ des Eintritts in Planungsverfahren;
- ▶ zum anderen in § 1 Abs.5 Satz 2 (Anfang) als materielles Leitprinzip für den gesamten Belangekatalog selbst.

Aus den vorliegenden Materialien und den Diskussionen seit BauROG 98 erscheinen bereits einige Auslegungen des Nachhaltigkeitsprinzips konkret benennbar:

- ▶ Die Wirkungen von Bauleitplänen als Fernwirkungen, als Langzeitwirkungen, und als indirekte Wirkungen in vernetzten Zusammenhängen sind (zusätzlich) zu berücksichtigen;
- ▶ Als Ausfluss des Gleichheitsgrundsatzes des GG, der Gleichstellungsgesetze und verstärkter Inzidenz sozialer Polarisierung sollte eine ausdrückliche Forderung nach Vermeidung diskriminatorischer Wirkung von Planung eingeführt werden.

(Der bisherige Belang „Vermeidung einseitiger Bevölkerungsstrukturen“ erscheint zu instrumentell gedacht. Bestimmte gezielte Positiv-Festsetzungen und ihre Kombinationen, insbes. Wohn- und Grundstücksformen, führen zum diskriminatorischen Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen im Wohnungsfond.)

082, D7

MONITORING

Art. 10 Plan-UP-Richtlinie bestimmt, dass die „erheblichen Auswirkungen der Durchführung der Pläne und Programme auf die Umwelt überwacht werden müssen. Art und Umfang des Monitoring zu definieren bleibt dabei den Mitgliedstaaten überlassen. Sinn und Zweck des Monitoring ist nach UP-Richtlinie, dass die erheblichen Auswirkungen der Pläne überwacht werden sollen, um frühzeitig unvorhergesehene negative Auswirkungen zu ermitteln und in der Lage zu sein, Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Im Umweltbericht sind die geplanten Maßnahmen zur Überwachung darzustellen.

Die Kommission schlägt vor, die Verpflichtung zum Monitoring in die Bauleitplanung zu integrieren und in die Trägerschaft der Gemeinden zu legen.

Für SRL ist eine alleinige Zuständigkeit der Gemeinden nicht sachgerecht. Die Wahrnehmung der Überwachungsfunktion beschränkt sich nicht nur auf eventuelle Abhilfemaßnahmen, sondern kann auch ordnungsrechtliche Maßnahmen umfassen, für die die jeweilige Fachbehörde zuständig ist. Diese müssen in Ihrer Verantwortung in das Monitoring integriert werden. Im Bauleitplanverfahren sollten die unterschiedlichen Zuständigkeiten im Rahmen des Monitoring koordiniert und gebündelt dargestellt werden.

083 – 093, D 8

QUALITÄT VON UMWELTBERICHTEN

Die Kommission sieht die Umweltberichte in der Verantwortlichkeit der Gemeinden als Planungsträger. Das schließt das Einschalten externen Fachkompetenz nicht aus, verzichtet aber bewusst auf die Verpflichtung zur Erarbeitung des Umweltberichtes durch externe Gutachter. § 4b sieht die Möglichkeit vor, Dritte mit einzelnen Arbeitsschritten des Planungsprozesses zu beauftragen.

SRL stimmt dieser Einschätzung zu.

Die Verpflichtung, Umweltberichte nur von eigens dafür qualifizierten externen Gutachtern erstellen zu lassen, lehnt SRL ab. Grundsätzlich müssen alle Aufgaben, die im Rahmen der Bauleitplanung anfallen, von der Gemeinde selbst erbracht werden können. Es steht zu erwarten, dass sich im Laufe der Zeit Standards herausbilden werden, u.a. durch die Bearbeitung des Themas an Hochschulen und in Verbänden und durch Erfahrungsaustausch zwischen den Städten und Gemeinden.

In der berufständischen Diskussion wird auch in diesem Zusammenhang die Frage nach einer hinreichenden Qualifikation der externen Gutachter und Experten und deren Nachweis gestellt. SRL sieht die Prüfung dieser Qualifikation im konkreten Fall in

der Zuständigkeit der Auftraggeber. Die Einführung einer gesonderten Vorlageberechtigung für Umweltberichte erscheint nicht geeignet, hier Qualitätsmaßstäbe zu gewährleisten.

094 – 103

BETEILIGUNGSVERFAHREN: KONSULTATION DER BEHÖRDEN UND DER ÖFFENTLICHKEIT BEIBEHALTUNG DES ZWEISTUFIGEN BETEILIGUNGSVERFAHRENS IN DER BAULEITPLANUNG – PROBLEMATIK DER „TRÄGER ÖFFENTLICHER BELANGE

Im Rahmen der Anpassung an EU-Standards müssen auch die Beteiligungsverfahren überprüft werden. Die EU-Richtlinie sieht in Art. 6 vor, dass die Planentwürfe und der Umweltbericht „den Behörden und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden“. Es ist Aufgabe der Mitgliedstaaten zu definieren, welche „Behörden“ zu beteiligen sind und den Begriff der „Öffentlichkeit“ zu konkretisieren. Die Richtlinie legt fest, dass dazu auch relevante NGO wie z.B. Umweltschutzverbände zählen.

Die Kommission kommt zu der Empfehlung, dass das – über die Anforderungen der EU-Richtlinie hinausgehende – Beteiligungsverfahren des BauGB beibehalten werden soll. Sie empfiehlt, die Frist zur Abgabe von Stellungnahmen und Anregungen auch für die Öffentlichkeit zu begrenzen, wie das bereits für die „Träger öffentlicher Belange“ geregelt ist.

SRL sieht eine solche Regelung als sinnvoll an. Grundsätzlich sollte von einer „Bürgerbeteiligung“ auf die „Öffentlichkeitsbeteiligung“ umgestellt werden.

Die Konsequenzen der EU-Richtlinie sollen hier jedoch noch näher beleuchtet werden. EU konform kann ein Planungsverfahren mit nur einer Öffentlichkeits- und Behörden- Beteiligung auf der Grundlage des Planentwurfes durchgeführt werden. Das deutsche Planungsrecht sieht im Vorfeld des verbindlichen Planentwurfes (Offenlage, § 3 Abs.2) die vorgezogenen Bürgerbeteiligung (§ 3 Abs. 2) und die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (§ 4) vor.

SRL empfiehlt dringend, diese Vorverfahren beizubehalten und sie nicht einer erhofften „Verfahrensbeschleunigung“ zu opfern. Beide Verfahrensschritte dienen der Erhebung von planungsrelevanten Sachverhalten im Vorfeld des eigentlichen Entwurfs und damit der qualifizierten fachplanerischen Arbeit.

Es wäre jedoch sinnvoll im BauGB nicht nach den verschiedenen Beteiligten (§§ 3 und 4) zu trennen, sondern nach den verschiedenen Stufen der Planung. So könnte die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit und die frühzeitige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange als Teil der Arbeitsphase auf der Grundlage der Vorplanung zusammengefasst werden. Die Beteiligung auf der Grundlage des Planentwurfes kann dann nach EU konformen Kriterien erfolgen, die für „Behörden“ und „Öffentlichkeit“ gleich sind.

SRL macht auf einen weiteren Aspekt aufmerksam, der für die konkrete fachliche Planung und für ein rechtssicheres Verfahren von Bedeutung ist: die EU-Richtlinie spricht von „Behördenbeteiligung“. Das deutsche Planungsrecht arbeitet mit den „Trägern öffentlicher Belange“. Im Zuge der fortschreitenden Privatisierung, werden immer mehr Aufgaben, an denen ein „öffentliches Interesse“ besteht, von privaten Trägern wahrgenommen. Diese Tendenz ist in allen Bereichen der Daseinsvorsorge erkennbar: Bildung, Krankenversorgung, Kultur, technische Infrastruktur. Auch wenn es sich dabei zunehmend um private Träger handelt, besteht die Notwendigkeit, sie im Rahmen von Planungsverfahren einzubeziehen, soweit sie als „Träger öffentlicher Belange“ tätig sind. Eine Beschränkung auf „Behörden“, wie die EU-Richtlinie sie vorsieht, wird von SRL als völlig unzureichend beurteilt. Andererseits ist auch zu berücksichtigen, dass die ehemals staatlichen Einrichtungen, wie Bahn und Post, nach ihrer Privatisierung nur noch sehr eingeschränkt öffentliche Belange vertreten, in den Beteiligungsverfahren diese Position aber nach wie vor geltend machen.

SRL empfiehlt, einen Katalog zu erarbeiten, der die öffentlichen Belange des § 1 so konkretisiert, dass auf der kommunalen Ebene daran geklärt werden kann, welcher Träger – öffentlich oder privat – sie konkret wahrnimmt. (Welcher Form und Verbindlichkeit dieser Katalog haben soll, wäre noch zu prüfen).

126 ff, 135 ff

NOVELLIERUNGSBEDARF DES ALLGEMEINEN STÄDTEBAURECHTS

VORHABENBEGRIFF (§§ 29 UND 36)

SRL stimmt dem Expertenbericht darin zu, dass die Abkoppelung von Vorhabensbegriff und bauordnungsrechtlicher Genehmigungsbedürftigkeit beibehalten werden soll.

Hinsichtlich der von der Kommission empfohlenen, gesetzlichen Klarstellung zur bodenrechtlichen Relevanz von Vorhaben, empfiehlt SRL, dem nicht zu folgen. Es kann bei der im BauROG erreichten Regelung bleiben; eine weitere „Klarstellung“ von Gesetzes wegen ist weder aus der Sicht der Praxis noch aus der Rechtslage erforderlich.

177 -182, D 15

Zum § 36 lehnt SRL dagegen den Vorschlag der Expertenkommission auf einen „Negativkatalog“ (in Länderkompetenz; für nicht-gemeindebeteiligungspflichtige Vorhaben) ab, auch wenn dann in Einzelfällen erst die Gemeinde die geringe bodenrechtliche Relevanz eines Vorhabens feststellt. SRL hält es für erforderlich, Lücken der Beteiligung der Gemeinden durch Ausweitung der Beteiligung gem. § 36 Abs.1, S.3 zu schließen – Lücken, die auch die Expertenkommission erkannt, aber nicht umgesetzt hat.

§ 36 ist die wesentliche Schnittstelle zwischen Städtebau und sogenannten Fachplanungen. Die zunehmenden Konflikte im Raum zwischen den Vorhaben der Fachplanungen und dem Städtebau i.S. des BauGB sind evident. Die daraus folgenden Beeinträchtigungen der lokalen und regionalen Lebensumfelder nehmen spürbar zu. Die Notwendigkeit, Städtebau und Fachplanungen auf lokaler und regionaler Ebene materiell besser zu integrieren, ist eine seit langem erhobene Forderung von SRL und den anderen Planerverbänden.

Neben der unzureichenden Gemeindebeteiligung an Fachplanungsvorhaben als kompetenz- bzw. verfahrensrechtlicher Mangel, ist hinsichtlich der Fachplanungen noch ein durchschlagenderes, materielles Argument von Bedeutung: vermutlich sind weite Teile des Fachplanungsrechts nicht europarechtskonform. Aus europarechtlichem Anlass würden dann in wünschenswerter Deutlichkeit auch andere, methodisch-strukturelle Defizite jener raumkonsumierenden Implementationsverfahren aufgedeckt: z.B. reduzierte Öffentlichkeit, beschränkte Abwägung, nur rudimentär „vernetzte“ Wirkungsanalyse und gesamtträumliche Betrachtung, unterlassene Bedarfskritik oder Null-Varianten-Prüfung. Mindestens einige dieser Defizite könnten

anlässlich einer europarechtskonformen Anpassung des Fachplanungsrechts behoben werden, ohne dass traditionelles sektorales Planen und Ressortprivilegien aufgegeben würden.

Wenn die Novellierungen der Fachplanung jedoch nicht rechtzeitig erfolgen sollte, könnte der Lösungspfad interessant werden, unreformierte Fachplanungen generell den dann im BauGB (und ROG) neu geregelten europakonformen Leitverfahren zu unterziehen. Dies wäre ein bemerkenswerter Schritt hin zu der aus städtebaulichen und landschaftsplanerischen Gründen seit langem geforderten Integration aller raumbeanspruchenden „implementierenden“ Planungen und Genehmigungsverfahren.

Bei dieser Gelegenheit erinnert SRL daran, die aus einem überholten Staats- und Behördenverständnis stammende Privilegierung der „öffentlichen Planungsträger“ in § 7,5.4 (Entzug aus der Bindung an den Flächennutzungsplan durch einfachen Behördenwiderspruch) zu streichen – oder mindestens durch eine dem heutigen Verfassungsverständnis entsprechende Regelung zu ersetzen.

SRL will die Aufmerksamkeit auch darauf lenken, dass im BauGB selbst angelegt ist, dass die Maßnahmen gem. §§ 37 und 38 die dortigen Privilegien ausnahmslos nur dann genießen, wenn ihre Implementationsverfahren zum gegebenen Zeitpunkt europarechtskonform ausgestaltet sind.

Für Maßnahmen von örtlicher Bedeutung könnte dies nach dem oben zu § 36 gesagten letztlich am klarsten durch Einbezug in die Verfahrensvorschriften des BauGB erfolgen.

Für überörtliche Maßnahmen wird eine analoge Prüfsystematik im zu novellierenden ROG zu etablieren sein, mit entsprechenden Aufträgen an die Länder zur Ausgestaltung ihrer landesplanungsrechtlichen Verfahren. Für eine integrierte, logisch widerspruchsfreie, kompetenzrechtlich bis hin zur Gemeinde klar abgeschichtete und europarechtlich durchgängige Raumplanungssystematik sollte aus Sicht der Gemeinden allein § 1 Abs.4 der Maßstab sein.

180 – 182, D 16

FLEXIBILISIERUNG (BAURECHT AUF ZEIT)

Es hat sich immer wieder bewährt, Fragen dieser Art in Planspielen zu testen. SRL (und sicher auch andere Verbände) sind an einer Teilnahme daran außerordentlich interessiert.

183 – 202, D 17

§ 34 – FERNWIRKUNG VON VORHABEN UND NACHBARGEMEINDLICHE KLAGEBEFUGNIS (§ 2 (ABS. 2) SOWIE § 34 ABS. 2)

SRL begrüßt nachdrücklich die Forderung der Expertenkommission, in den Zulässigkeitsmaßstab gem. § 34 die „städtebauliche Fernwirkung“ einzubeziehen. Dabei folgt SRL auch der Argumentation, nicht formal eine untere Erheblichkeitsschwelle einzuführen, sondern materiell die nachteilige Wirkung festzustellen.

SRL begrüßt es als bedeutenden Fortschritt, in § 2 Abs.2 eine allgemeine nachbargemeindliche Klagebefugnis einzurichten, die sich auch auf den gegenseitigen Anspruch auf Einhaltung der landesplanerisch zugewiesenen Funktionen richtet.

Von SRL wird gleichfalls begrüßt, dass die Gesetzgebung alle interkommunal wirksamen Nutzungsarten – und nicht nur den aktuellen Anlass: großflächiger Einzelhandel – umfassen soll.

Es wird abzuwarten sein, inwieweit nicht nur Abwehrrechte, sondern auch Anforderungen auf diese Weise interkommunal verfolgt werden können. Die dadurch eröffnete Beilegungsmöglichkeit von Konflikten des originär kommunalen Wirkungskreises würde die Gemeinden auch deutlicher an ihre aktive Pflicht zu interkommunalem Handeln erinnern. Landes- und Regionalplanung würden gesteigerte Bedeutung erhalten.

212-222, D 19

Der klassische „naturrechtliche“ Charakter von § 34 Abs.1 hatte vorzüglich funktioniert, eine engere Umgebung bodenrechtlich und sozio-ökonomisch „endogen“ zu stabilisieren. § 34 Abs.2 war ein Novellierungsergebnis aus Zeiten des Baubooms unter dem einseitigen Aspekt vermeintlicher Verwaltungsbeschleunigung.

Tatsächlich hat sich mittlerweile § 34 Abs.2 fast durchweg als Rechtsanspruchsbasis durchgesetzt und § 34 Abs.1 faktisch verdrängt. Denn § 34 Abs.2 enthält – in seinem Rekurs auf die BauNVO de lege lata – regelmäßig ein „mehr“ an zulässigen Arten der Nutzung. Damit wird den ökonomischen Verdrängungsprozessen in den unbeplanten Innenbereichen die Tür vollständig geöffnet. Politisch und sozial von besonderer Brisanz ist dabei die Verdrängung des Wohnens aus unbeplanten innerstädtischen Mischlagen, wie sie als Standardsituation in den erhaltenen oder wieder aufgebauten Städten in ganz Deutschland anzutreffen sind. Damit sind insbesondere die breiten Schichten der Bevölkerung betroffen, die auf preiswerten Wohnraum angewiesen sind. Inzwischen ist für die Gemeinden eine Situation eingetreten, in der – entgegen dem Sinn des Gesetzes – zur Stabilisierung eines Gebietes Bebauungspläne aufgestellt werden müssen. Vergleichbares gilt für die „schleichende Nachverdichtung“ von Gebieten („Maß der Nutzung“), die bei einem Wegfall der Teilungsgenehmigung vollends unsteuerbar würde.

SRL schlägt daher vor § 34 Abs.2 ersatzlos zu streichen und insoweit zum Ursprung der Innenbereichsregelung zurückzufinden. Der Gesamtumfang der gesetzgeberisch vorgegebenen „Nutzungen“ („Vorhaben“), die je einzeln zur präzisen Anwendung von § 34 Abs.1 dienen, findet sich implizit in der Gesamtheit der Beschreibungen der Gebietstypen gem. §§ 2 bis 10 BauNVO; Die Subsumption von Nutzungen unterliegt der im Gesamtbild einheitlichen, dabei jedoch neue Formen aufnehmenden Rechtsprechung.

§ 35 AUSSENBEREICH

Die vorgeschlagene Abschaffung der Satzung gem. § 35 Abs. 6 wird von SRL, wie bereits weiter oben dargestellt, sehr unterstützt.

SRL unterstützt auch den Vorschlag der Expertenkommission, in die Steuerungsmöglichkeit für privilegierte Vorhaben auch landwirtschaftliche Tierhaltungsanlagen einzubeziehen. Die vorgeschlagene Erweiterung des Katalogs des § 5 Abs.2 (Darstellungen im FNP) um „Eignungsgebiete“ und „Belastungszonen“ würde eine flexiblere und gleichzeitig noch zielgenauere Handhabung dieser inzwischen bewährten Außenbereichs-Steuerung mit sich bringen.

232 – 235, 236 – 244, D 21, D 22

STADTERHALTUNG / STADTUMBAU / BESONDERES STÄDTEBAURECHT

Grundsätzliches: Neben den europarechtlichen Anpassungen muss der materielle Paradigmenwechsel als gleichgewichtiger Anlass für eine Novellierung des BauGB gelten: – von Stadterweiterung und -wachstum auf Stadterhaltung, Stadtumbau und sogar Stadtschrumpfung. Das BauGB ist in allen seinen Teilen an den daraus resultierenden Anforderungen zu testen. Dabei müssen auch Fragen der Bodenwirtschaft wieder deutlicher in den Vordergrund treten und Fragen der Gerechtigkeit und des privaten versus des öffentlichen Risikos bei der Teilnahme an den Konjunkturzyklen des Bodenmarktes wieder schärfer diskutiert werden.

257 – 268

„MASSNAHMEN-“ ODER „GEBIETSBEZOGENE“ SATZUNG

SRL greift die Konzeption der Expertenkommission zu einer „gebietsbezogenen Satzung“ auf, dort formuliert im Zusammenhang des sogen. „flächenhaften Rückbaus ohne weiteren Sanierungsbedarf“. Zentraler Punkt ist dabei, der Expertenkommission folgend, „die Grundstückseigentümer zu einem abgestimmten Verhalten und zur Zusammenarbeit zu veranlassen und zwischen ihnen einen angemessenen Interessen- sowie Vorteils- und Nachteilsausgleich herbeizuführen“. Aufgrund dieses Ansatzes, gebietlich eine Art genossenschaftliches bodenrechtliches Handeln zu fördern und dies öffentlich-rechtlich zu unterstützen, sollte die Intention „Selbststabilisierung“ in den Vordergrund gestellt werden und in geeigneter Form namensgebend wirken (es wären dabei auch nicht-physische Bedeutungen angesprochen, wie bei der „Sozialen Stadt“). „Rückbau“ kann nur eine der vielen möglichen „Techniken“ im konkreten Fall sein.

Die Argumentation der Expertenkommission entspricht den Erfahrungen in SRL. Eine solche Satzung wäre das „missing link“ zwischen Umlegung (mit Abschöpfung) und Sanierung (mit Defizit bzw. Zuschuss).

267-268, D 24

SRL greift die Ausführungen der Expertenkommission zur Prüfung der planungsschadensrechtlichen Vorschriften auf und sieht darin einen zentralen, bedeutungsvollen Ansatzpunkt für die Anwendung des Allgemeinen Städtebaurechts in Stadterhaltung und Stadtumbau. SRL hält die Behandlung in der aktuellen Novelle des BauGB für zwingend. Die Klärung dieser Frage ist wichtig z.B. für das Baurecht auf Zeit, die konsequente Anwendung von § 34 Abs.1, für eine Bausperre im Außenbereich, Rückwidmung, und alle Bodenordnungs- und Sanierungsinstrumente.

262, 266

STELLUNGNAHME ZUR EMPFEHLUNG HINSICHTLICH BODENORDNUNG

Parallel zum Bericht der Expertenkommission hat das vom BMVBW beauftragte „Sachverständigen-gremium zur Fortentwicklung des Rechts der Bodenordnung nach dem BauGB“ im August 2002 seinen Bericht vorgelegt. Dieser ist im wesentlichen auf die Umlegung zentriert; es werden zahlreiche handwerkliche Verbesserungen vorgeschlagen. Die Umlegung ist die wesentliche Schnittstelle zwischen Allgemeinem und Besonderem Städtebaurecht. Deshalb werden hier die Grenzziehungen zwischen Privatnützigkeit und Öffentlichem Interesse, die bodenwirtschaftlichen Rechte und Pflichten und das die Praxis stets so belastende Thema der Entschädigung mit berührt.

SRL unterstützt den Vorschlag des „Sachverständigen-gremiums Bodenordnung“ zur Einführung einer „vereinfachten Umlegung“. Das vorgeschlagene Instrument dürfte für die Tagespraxis dort erhebliche Bedeutung gewinnen, wo bisher mit erheblichem Aufwand privatrechtliche Modelle gesucht werden mussten, volle Umlegungsverfahren unangemessen umfangreich wären und deshalb eine Bodenordnung unterblieb. Insbesondere kann dieses Instrument plankonforme, ordnungsgemäße Grundstücksteilungen herbeiführen oder auch erhalten, und damit ein gängiges Instrument zur kleinräumigen Regulierung von Maßen der Nutzung darstellen. Da es leer liefe, wenn gleichzeitig die Teilungsgenehmigung abgeschafft würde, ist dies ein weiteres Argument für deren Beibehaltung (s.o).

Zusammenfassung Nr. 11-18

SRL begrüßt den Vorschlag des „Sachverständigen-gremiums Bodenordnung“, § 58 Abs.1 insoweit zu ergänzen, dass der Vorteil in Geld auszugleichen ist, der den Flächenbeitrag von 30% übersteigt. Hiermit würde die bisherige Gerechtigkeitslücke zwischen Flächenverteilungsverfahren (§ 58) und Wertverteilungsverfahren (§ 57) geschlossen. Die Sachverständigen schildern praxisnah die Zusammenhänge mit komplexer gewordenen Planungsmethoden, z.B. „Sammelausgleich“, bei enger werdendem Raum. Zwischen dem „gedeckelten“ Verfahren nach § 58 und dem offenen nach § 57 wird jetzt durch eine „Landbank in Geld“ ausgeglichen.

Bericht S. 22-24 und Zusammenfassung Nr. 8



IMPRESSUM . HERAUSGEBER

SRL . Vereinigung für Stadt-, Regional-, und Landesplanung

Köpenicker Straße 48/49

10179 Berlin

Fon +49- (0)30 / 27 87 468-0

Fax +49- (0)30 / 27 87 468-13

eMail: info@srl.de • www.srl.de

