

Ministerialdirektor Prof. Dr. Michael Krautzberger, Berlin/Bonn und
Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stür, Münster/Osnabrück

Städtebaurecht 2004 – zur Novellierung des BauGB

Veranlaßt durch die Plan-UP-Richtlinie steht das Städtebaurecht nach der Umsetzung der UVP-Änd-Richtlinie durch das Artikelgesetz 2001 erneut vor beachtlichen Änderungen. Künftig unterliegt mit Ausnahme der bestandwährenden Bebauungspläne die Aufstellung aller Bauleitpläne einer Umweltprüfung, die i.d.R. zugleich die UVP bisheriger Prägung mit umfaßt. Daneben sind weitere Änderungen des Städtebaurechts unter Einschluß der Innenbereichs- und Außenbereichsregelungen sowie der Beachtlichkeits- und Heilungsklauseln vorgesehen.

I. Anlaß und Stand des Gesetzgebungsverfahrens

Die Bundesregierung bereitet derzeit eine Änderung des BauGB vor, die wegen der europarechtlichen Vorgaben der Plan-UP-Richtlinie zur Jahresmitte 2004 in Kraft treten muß. Nachfolgend soll ein Überblick über den Anlaß, die wesentlichen Ziele und die wichtigsten beabsichtigten Neuregelungen gegeben werden, und zwar auf der Grundlage des seit Anfang Juni 2003 vorliegenden Referententwurfs [1].

1. Anlaß

Die erneute Änderung des BauGB ist durch das erweiterte europäische Richtlinienrecht veranlaßt.

a) Ausgangslage

In den Jahren von 1990 bis 1998 wurde das Städtebaurecht insgesamt vier mal umfassend novelliert und ergänzt [2]. Die Änderungen standen überwiegend mit den Veränderungen in Ost- und Mitteleuropa und damit mit der Herstellung der Einheit Deutschlands im Zusammenhang. Prägend und nachhaltig für die Rechtsentwicklung waren vor allem zwei Bereiche:

- die Einführung vertraglicher Regelungen im Städtebaurecht (§§ 11 und 12 BauGB) [3] sowie

- die Öffnung des Bauplanungsrechts für die umwelt- und naturschutzrechtlichen Belange und deren Integration in die Verfahrens- und Entscheidungsmuster des räumlichen Planungsrechts [4].

Dagegen hat sich der Bundesgesetzgeber in der zurückliegenden Legislaturperiode (1998–2002) auf punktuelle Änderungen beschränkt. Rechtspolitisch bedeutsam waren die Änderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie in das deutsche Recht: Die UVPG-Novelle 2001 vom 27.7.2001 [5]. Hier wurden die UVP-rechtlichen Anforderungen in das BauGB integriert – im Grunde schon im Vorgriff auf die damals kurz vor dem Erlaß stehende „Richtlinie über die strategische Umweltprüfung von Plänen und Programmen“ [6] konzipiert, die ihrerseits der eigentliche Anlaß der jetzt anstehenden Novellierung des Städtebaurechts ist.

b) Europarechtliche Vorgaben

Die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.7.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme („Plan-UP-Richtlinie“) ist bis zum 20.7.2004 in das jeweilige nationale Recht umzusetzen. Die Plan-UP-Richtlinie zielt – nach ihrer ausdrücklichen Intention – darauf ab, im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung zu einem hohen Umweltschutzniveau beizutragen, in dem für bestimmte Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, eine Umweltprüfung durchgeführt wird. Die Richtlinie betrifft das Verfahren der Aufstellung von Plänen und Programmen und soll dazu beitragen, daß die Umwelterwägungen bei deren Ausarbeitung einbezogen werden. Ziel ist eine Umweltprüfung mit umfas-

[1] www.bmvbw.de

[2] Krautzberger, DVBl. 2002, 285; Stür/Upmeyer, ZfBR 2003, 214.

[3] Krautzberger, ZfBR 2003, 210; Stür, DVBl. 1995, 649; Stür/König, ZfBR 2000, 528.

[4] Für viele Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 8. Aufl., München 2002, § 1 a Rdnr. 1.

[5] BGBl. I, 1950.

[6] Richtlinie 2001/42/EG ABl. v. 21.7.2001, Nr L 197, S 30

sender Öffentlichkeitsbeteiligung schon auf der räumlichen Planungsebene und nicht erst bei der Projekt-Zulassung, bei der das Instrument der Umweltverträglichkeitsprüfung für bestimmte Vorhaben bereits besteht [7]. Nach Art. 3 der Plan-UP-Richtlinie unterliegen der Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltprüfung grundsätzlich Pläne und Programme u. a. im Bereich der Bodennutzung und der Raumordnung, die einen Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten setzen, die in den Anhängen I und II der Projekt-UVP-Richtlinie aufgeführt sind [8] sowie Pläne und Programme, die gemäß der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie zu prüfen sind [9]. Der Gesetzgebungsvorschlag, über den im Folgenden berichtet wird, zielt in erster Linie auf die Umsetzung dieser EU-rechtlichen Vorgaben in das deutsche Recht, und zwar in das BauGB. Parallel dazu wird eine Änderung des ROG vorbereitet. Innerhalb der Bundesregierung werden weiterhin Änderungen des UVPG selbst sowie der hiervon berührten Planungsgesetze vorbereitet.

Die dabei grundsätzlich verfolgte Konzeption setzt die vor allem mit dem Bau- und Raumordnungsgesetz (BauROG 1998) [10] eingeleitete programmatische Öffnung des Rechts der Bauleitplanung für die umweltrechtlichen Vorgaben des Gemeinschaftsrechts fort. Dabei soll – in Abkehr von einer am Wortlaut der Richtlinie haftenden Übernahme der gemeinschaftsrechtlichen Einzelvorgaben – eine europarechtskonforme Umsetzung der Richtlinie vorgenommen werden, die das Recht der Bauleitplanung mit den europäischen Vorgaben strukturell harmonisiert. Die Umweltprüfung soll – das ist das zentrale gesetzgeberische Anliegen – in die bestehenden Verfahrensschritte der Bauleitplanung integriert werden, indem sie als Regelverfahren für grundsätzlich alle Bauleitpläne ausgestaltet wird und als einheitliches Trägerverfahren die bauplanungsrechtlich relevanten umwelt- und naturschutzrechtlichen Aspekte zusammenführt.

c) Weitere Novellierungsvorschläge

Die für das Jahr 2004 anstehende Novellierung des BauGB soll weiterhin dazu dienen, Änderungsvorschläge aufzugreifen, die in den zurückliegenden Jahren – auch um zu

einer gewissen Beruhigung der recht intensiven Gesetzgebungstätigkeit der 90er Jahre beizutragen – gesetzgeberisch noch nicht aufgegriffen wurden. Diese Änderungsvorschläge beziehen sich u. a. auf Fragen der Zulässigkeit von Vorhaben, bauplanungsrechtliche Fragen des großflächigen Einzelhandels, auf das Bodenordnungsrecht sowie weitere z. T. recht weitreichende Einzelfragen des Bauplanungsrechts (u. a. Teilungsgenehmigung, Flexibilisierung von Baurechten, „Stadtumbau Ost“).

2. Vorbereitung der Gesetzgebung

Die Vorarbeiten an der Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie und damit des Gesetzgebungsvorhabens insgesamt setzten schon sehr bald nach dem Erlass der Richtlinie ein: Bereits Ende 2001 wurde von dem innerhalb der Bundesregierung zuständigen Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) eine Unabhängig Expertenkommission eingesetzt [11]. Die Kommission legte bereits im August 2002 ihren Bericht vor [12]. Das Ministerium vergab weitere Aufträge zur Vorbereitung der Gesetzgebung [13]. Weiterhin wurde eine Arbeitsgruppe zu Änderungsvorschlägen zum Bodenordnungsrecht (Umlegung, Grenzregelung) eingesetzt [14].

[7] Richtlinie 85/337/EWG des Rates v. 27.6.1985 über die Umweltprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EG Nr. L 175, S. 40, geändert durch die Richtlinie 97/11/EG v. 3.3.1997, ABl. EG Nr. L 73, S. 5 – „Projekt-UVP-Richtlinie“

[8] Anlage des UVPG.

[9] Richtlinie 92/43/EWG des Rates v. 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. EG Nr. L 206, S. 7, zuletzt geändert durch die Richtlinie 97/62/EG v. 27.10.1997, ABl. EG Nr. L 305, S. 42.

[10] BauGB i. d. F. der Bekanntmachung v. 27.8.1997, BGBl. I, 2081; 1998 BGBl. I, 137; UVPG-Novelle 2001.

[11] Der Kommission gehörten unter dem Vorsitz des früheren Vorsitzenden Richters am BVerwG Dr. Gaentzsch (Köln), an: Rechtsanwalt Prof. Dr. Dolde (Stellv. Vorsitzender, Stuttgart), Prof. Dr. Dr. hc. Batts (Wissenschaftliche Geschäftsführung, Berlin), stv. Bürgermeisterin Dipl.-Ing. Dönig-Poppensieker (Greifswald), Ministerialdirigent Prof. Gierke (Hannover), Beigeordneter Dr. Janning (Rheine), Prof. Dr. Jarass, LL.M. (Münster), Beigeordneter Dr.-Ing. Lütke Daldrup (Leipzig), Ministerialrat Meisner (Erfurt), Beigeordneter Dipl.-Ing. Zur Nedden (Bochum), Rechtsanwalt Dr. Reidt (Berlin), Prof. Dr. Schmidt-Assmann (Heidelberg), Prof. Dr. Schmidt-Preuß (Bonn).

[12] Der Bericht ist auf der Homepage des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen einzusehen: www.bmvbw.de; vgl. dazu auch Stüer/Upmeier, ZfBR 2003, 214.

[13] Pietzcker, Gutachten zum Umsetzungsbedarf der Plan-UP-Richtlinie der EG im Baugesetzbuch v. 30.4.2002 (eine Zusammenfassung von Pietzcker/Fiedler ist erschienen im DVBl. 2002, 929 ff.), sowie eine – nicht veröffentlichte – Untersuchung von Schmidt/Eichstädt zum Regelungsbedarf im Stadterneuerungsrecht, namentlich bei den Aufgaben im Stadtumbau Ost; hierzu wird demnächst eine Stellungnahme des Deutschen Volkshemstättenswerks vorgelegt, das – auf Anregung des BMVBW – hierzu eine spezielle Expertenkommission eingesetzt hat.

[14] Die Ergebnisse sind gleichfalls auf der Homepage des BMVBW veröffentlicht: www.bmvbw.de

Auf der Grundlage der Berichte der Unabhängigen Expertenkommission sowie der vorliegenden Expertisen wurde seit dem Herbst 2002 eine intensive fachliche Beratung mit den betroffenen Fachkreisen, namentlich aber auch mit den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden durchgeführt. Auf dieser Grundlage fanden erste Abklärungen innerhalb der Bundesregierung statt. Seit Anfang Juni 2003 liegt der mit dem Ministerium abgestimmte Referentenentwurf [15] des federführenden Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vor. Es ist beabsichtigt, im Sommer 2003 die Erörterung mit den Ländern und den Verbänden sowie mit den kommunalen Spitzenverbänden durchzuführen. Die Ergebnisse des im Sommer 2003 durchgeführten Planspiels [16] werden dem Deutschen Bundestag möglichst zu Beginn seiner Ausschußberatungen zur Verfügung gestellt. Der Regierungsentwurf ist für Herbst 2003 vorgesehen. Es wird angestrebt, das Änderungsgesetz rechtzeitig bis Mitte Juli 2004 in Kraft treten zu lassen.

II. Neuregelungen zur Plan-UP-Richtlinie

Die Projekt-UVP der UVP-Richtlinie wird durch die Plan-UP-Richtlinie um eine Umweltprüfung für Pläne und Programme ergänzt, die rahmensetzende Wirkungen für nachfolgende Zulassungsentscheidungen haben. Die bisherige UVP wird in der gesetzlichen Neuregelung zu einer Umweltprüfung umgestaltet. Künftig wird die Aufstellung von Bauleitplänen – abgesehen von den bestandswahrenden Bebauungsplänen – im nicht beplanten Innenbereich UP-pflichtig sein.

1. Ermittlung der Belange

Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten. Sie sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln, sowie den Orts- und Landschaftsraum auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen baukulturell zu gestalten (§ 1 Abs. 5 BauGB-E). Dieser Programmsatz wird in einzelne Gruppen von Be-

langen aufgliedert, die bisher in § 1 Abs. 5 BauGB enthalten waren und neu gruppiert werden. Die Aufzählung bleibt allerdings weiterhin beispielhaft und hat keinen abschließenden Charakter.

a) Ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz

Die allgemeine Aufzählung der abwägungserheblichen Belange wird durch Vorschriften zum Umweltschutz ergänzt. § 1 a BauGB soll ganz auf Umweltbelange zugeschnitten werden, wobei zwischen der abwägungsdirigierten Eingriffsregelung nach dem BNatSchG in der Bauleitplanung einerseits und der strikt bindenden Sonderregelung für Gebiete mit gemeinschaftlicher Bedeutung und Vogelschutzgebiete in §§ 32–37 BNatSchG andererseits unterschieden wird. Die bisherigen Regelungen in § 1 a Abs. 3 BauGB sollen dabei in das neue Recht übernommen werden.

Die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB-E), sind Gegenstand einer Umweltprüfung, in der die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen ermittelt, beschrieben und bewertet werden (§ 2 Abs. 4 BauGB-E). Nach wie vor bildet der Umweltbericht als Bestandteil der Begründung das zentrale Dokument, das Auskunft über die Umweltbelange und deren Bewertung gibt. Die bisher in § 2 a BauGB enthaltenen EU-rechtliche vorgegebenen Prüfungsmaßstäbe werden – allerdings ohne inhaltliche Änderungen – in einer Anlage zum BauGB aufgeführt. Der Detaillierungsgrad der Prüfung bestimmt sich nach den jeweils betroffenen Umweltbelangen (§ 2 Abs. 4 Satz 3 BauGB-E).

Die Neuaufstellung des Flächennutzungsplans und eines Bebauungsplans ist grundsätzlich UP-pflichtig, selbst wenn Projekte der Anlage 1 Nr. 18 des UVPG dort nicht konkret ausgewiesen werden. Ausgenommen sind lediglich Bebauungspläne für bisherige Innen-

[15] Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau).

[16] Das „Planspiel“ unter wissenschaftlicher Leitung des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin, wird in folgenden Städten durchgeführt: Leipzig, Bochum, Bocholt, Reutlingen, Forst und Freising; die den ländlichen Raum betreffenden Vorschläge werden in Cloppenburg sowie im Landkreis Parchim geprüft. Zu Planspielen vgl. bereits Stür/Lau, DÖV 1978, 547.



bereichslagen, in denen die Planung die Eigenart der näheren Umgebung nicht planerisch verändert (§ 13 Abs. 1 BauGB-E). Bei einer Änderung des Flächennutzungsplans oder Bebauungsplans kann die Gemeinde das vereinfachte Verfahren nach § 13 BauGB anwenden, wenn die Grundzüge der Planung nicht beeinträchtigt werden, kein UVP-pflichtiges Vorhaben nach Anlage 1 Nr. 18 des UVPG betroffen ist und auch die Schutzgüter der FFH- und Vogelschutzgebiete nicht betroffen sind. Es kann dann auf eine Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB-E und auch – wie bisher – auf eine vorgezogene Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 3 Abs. 1 BauGB-E) verzichtet werden. Allerdings ist der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist zu geben oder eine Auslegung nach § 3 Abs. 2 BauGB durchzuführen. Das vereinfachte Verfahren nach § 13 BauGB wird daher an Bedeutung verlieren, da auch in diesen Fällen eine Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich ist. Auch kleinere Änderungen eines Bauleitplans auch innerhalb eines Aufstellungs- oder Änderungsverfahrens werden daher in Zukunft regelmäßig zu einer erneuten Offenlage nach § 3 Abs. 2 BauGB-E führen.

Der Umweltbericht muß bereits vor Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung fertiggestellt sein. Eine Änderung des Umweltberichts während des Planaufstellungsverfahrens ruft daher das Erfordernis einer erneuten Offenlage nach § 3 Abs. 2 BauGB-E oder zu einer vergleichbaren Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 13 Abs. 2 Nr. 3 BauGB-E (§ 4 a Abs. 3 BauGB-E) hervor.

b) Umweltprüfung und Bauleitplanung

Die UVP bisheriger Prägung und die Umweltprüfung werden durch § 17 UVPG-E zu einer Umweltprüfung zusammengeführt. Eine Vorprüfung nach § 3 a bis § 3 f UVPG ist nicht mehr erforderlich, wenn eine Umweltprüfung durchgeführt ist. Doppelprüfungen werden auch durch die Abschichtungsklausel in § 17 Abs. 3 UVPG-E vermieden, wonach bei durchgeführter Umweltprüfung in der Bauleitplanung die UVP im nachfolgenden Zulassungsverfahren auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen beschränkt werden soll. Dieselben Grundsätze gelten

auch im Verhältnis zwischen Raumordnung, Flächennutzungsplan und Bebauungsplan (§ 2 Abs. 4 Satz 4 BauGB-E). Landschaftspläne, Grünordnungspläne und vergleichbare Pläne sind bei der Umweltprüfung zu berücksichtigen (§ 2 Abs. 4 Satz 5 BauGB).

2. Planaufstellungsverfahren

Kernpunkte des Aufstellungsverfahrens sind die vorgezogene und förmliche Beteiligung der Öffentlichkeit (§ 3 BauGB) und die Behördenbeteiligung (§ 4 BauGB). Die Begriffe werden ohne grundsätzliche Verfahrensänderungen dem Europarecht angepaßt. Die Beteiligungsregelungen werden mit einer eingeschränkten Präklusionsregelung verbunden. Nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen können unberücksichtigt bleiben, wenn die Gemeinde sie nicht kannte und auch nicht hätte kennen müssen (§ 4 a Abs. 2 BauGB-E). Darauf ist bei der Offenlage hinzuweisen (§ 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB). Ergänzend zur Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung können Informationstechnologien genutzt werden (§ 4 a Abs. 4 BauGB-E). Für die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange kann die elektronische Übermittlung an die Stelle traditioneller Papierfassungen treten. Das gilt auch für den Bürger, wenn er hierfür einen Zugang eröffnet hat. Die bisher in § 4 a BauGB etwas breit angelegten Bestimmungen über die grenzüberschreitende Beteiligung wird in § 4 a Abs. 5 BauGB-E gestrafft. Im Interesse der begrifflichen Vereinfachung wird künftig auch der Flächennutzungsplan eine Begründung (bisher Erläuterungsbericht) haben (§ 5 Abs. 5 Satz 1 BauGB).

Bauleitpläne werden künftig eine Umwelterklärung enthalten, in der das Gewicht der Umweltbelange und das Ergebnis der Beteiligung berücksichtigt und dokumentiert wird, aus welchen Gründen der beschlossene Plan nach Abwägung mit den geprüften, vernünftigen anderweitigen Planungsmöglichkeiten gewählt worden ist (§§ 5 Abs. 5 Satz 2, 9 Abs. 8 Satz 2 BauGB). Die Umwelterklärung wird im Zusammenhang mit der abschließenden Abwägung und Beschlußfassung über den Bauleitplan erstellt. In Verfolg europarechtlicher Vorgaben werden die Gemeinden zudem verpflichtet, die erheblichen Umwelt-

auswirkungen zu überwachen, um insbesondere frühzeitig unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen zu ermitteln und in der Lage zu sein, geeignete Abhilfe zu ergreifen (§4 c BauGB-E). Die Gemeinden werden es begrüßen, daß sie selbst und nicht andere Behörden mit dem Monitoring betraut worden sind. Auch bietet offenbar weder das Europarecht noch das deutsche Recht einen Anspruch einzelner Planbetroffener darauf, daß ein Monitoring durchgeführt wird oder die dort gewonnenen Erkenntnisse in Maßnahmen der Bauleitplanung umgesetzt werden.

III. Sonstige Änderungsvorschläge

Ergänzend zur Umsetzung der europarechtlichen Plan-UP-Richtlinie enthält der Referentenentwurf eine Reihe von Änderungsvorschlägen zum Städtebaurecht, die zum Teil auf Vorschläge der Unabhängigen Kommission, auf Vorschläge weiterer Arbeitsgruppen und Expertisen sowie auf Vorstellungen aus dem politischen Bereich [17] und von Verbänden zurückgehen.

1. Großflächige Einzelhandelsbetriebe

Der Referentenentwurf enthält zwei Änderungsvorschläge, die einer wichtigen städtebaulichen Aufgabe dienen sollen, nämlich der Sicherung eines vitalen innerstädtischen Einzelhandels. Der Gesetzentwurf sieht zum einen vor, daß in die Zulässigkeitsprüfung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben in Ortslagen, also im unbeplanten Innenbereich, auch städtebauliche Fernwirkungen und Auswirkungen auf Vorhaben in Nachbargemeinden – d. h. auf zentrale Versorgungsbereiche – einbezogen werden. Hierdurch werden auch die gemeindenachbarlichen Beteiligungs- und Klagebefugnisse gestärkt. Die Regelungen sind allgemein formuliert, d. h. sie gelten auch für sonstige Vorhaben. Der Referentenentwurf sieht hierzu Ergänzungen in §2 BauGB und §34 BauGB vor. Sie liegen auch auf der Linie der neueren Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur Rechtswidrigkeit der Baugenehmigung für das Factoryoutlet Center Zweibrücken [18].

2. Befristete und bedingte Baurechte

Das derzeitige Städtebaurecht gibt den Gemeinden keine ausreichenden Möglichkeiten,

durch befristete oder bedingte Baurechte (z. B. Gewerbebau mit kurzer Nutzungsdauer), eine flexiblere Gestaltung im Bauplanungsrecht zu ermöglichen. Während Nutzungen namentlich im Bereich Logistik, Freizeit und Handel vielfach ihr „Verfalldatum“ schon mitplanen, kann die städtebauliche Planung darauf nicht vorsorgend reagieren. Hierzu sieht der Referentenentwurf eine zeitliche Staffelung von Baurechten für die Vor- und Nachnutzung vor, und zwar in §9 BauGB-E über die Festsetzung in Bebauungsplänen und in §11 BauGB-E über die städtebaulichen Verträge.

Ein weiterer Vorschlag sieht vor, daß Flächennutzungspläne in einem Zeitraum von 15 Jahren zu überprüfen sind (§5 Abs.1 Satz2 BauGB-E). Sie treten allerdings auch künftig nicht automatisch nach einem bestimmten Verfalldatum außer Kraft.

3. Satzungen im Innenbereich und Außenbereich

Die Innenbereichs- und Außenbereichssatzungen sind eher auf dem Rückzug. Der Referentenentwurf sieht zwar die Beibehaltung der Innenbereichssatzungen vor. Soweit sie aber nicht lediglich klarstellenden Charakter haben (§34 Abs.4 Satz1 Nr.1 BauGB), müssen sie in Zukunft mit einer Umweltprüfung verbunden sein, was ihren Anwendungsbereich im Vergleich zum einfachen Bebauungsplan schwächt [19]. Die Außenbereichssatzungen nach §35 VI BauGB sollen ganz abgeschafft werden. Der Aufwand einer Umweltprüfung wäre vielleicht auch zu groß und der Vorteil gegenüber einem förmlichen Planverfahren in Zukunft zu gering.

4. Landwirtschaft

Für den Bereich der Landwirtschaft ist bereits in der Koalitionsvereinbarung aus dem Jahre 2002 festgelegt worden, daß bei der Novellierung des Baurechts die Errichtung von Biomasse-/Biogasanlagen und sonstigen Vorhaben der Landwirtschaft im Außenbereich erleichtert werden soll. Die Koalitionsvereinbarung

[17] Koalitionsvereinbarung vom Herbst 2002.

[18] BVerwG, Urteil v. 1.8.2002 – 4 C 5.01 –, DVBl. 2003, 62 = NVwZ 2003, 86 = BauR 2003, 55.

[19] BVerwG, Beschluß v. 13.3.2003 – 4 BN 20.03 –, Ergänzungssatzung.

rung unterstützt zugleich eine nachhaltige Landwirtschaft mit flächengebundener Tierhaltung. Hieran schließen die Vorschläge im Referentenentwurf an. Der Gesetzentwurf sieht dies in einer „Paketlösung“ vor. Der Bau von Biogasanlagen wird erleichtert (§35 Abs.1 Nr.6 BauGB-E); zugleich wird eine sachgerechte planerische Einordnung der Intensivtierhaltung ermöglicht. Zur Erleichterung des Baus von Biomasse-/Biogasanlagen wird in §35 Abs.1 BauGB eine entsprechende Privilegierung vorgesehen, die auf eine Anlage je Hofstelle mit einer Leistung von nicht mehr als 2 MW begrenzt ist. Die bestehenden Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinden für privilegierte Vorhaben im Außenbereich sollen darüber hinaus so ausgebaut werden, daß in den Planvorbehalt des §35 Abs.3 BauGB auch gewerbliche Tierhaltungsanlagen stärker einbezogen werden können. Hierzu soll der Gemeinde generell die Möglichkeit eingeräumt werden, im Flächennutzungsplan Eignungs- und Belastungsflächen darzustellen (Änderungen zu §§5 Abs.2 Nr.11 und 12 sowie 35 Abs.3 BauGB). Zugleich wird eine Harmonisierung des Städtebaurechts mit den Vorbehalts-, Vorrang- und Eignungsflächen in §7 Abs.4 Nr.1 bis 3 ROG erreicht. Zur Sicherung dieser neu eingeführten Planungsmöglichkeiten soll auf der Ebene der Flächennutzungsplanung befristet auf drei Jahre eine Zurückstellungsmöglichkeit von Baugesuchen eingeführt werden. Weiterhin ist eine Rückbaupflicht bei Aufgabe von privilegierten Nutzungen, soweit sie UVP-pflichtig sind, vorgesehen, zu der sich der Eigentümer zu verpflichten hat (§35 Abs.5 Satz2 BauGB-E).

Die Zurückstellungsmöglichkeiten der Gemeinde beziehen sich allerdings nicht auf bereits bisher privilegierte Vorhaben wie etwa der Auskiesung oder Windenergie. Hier kann die Gemeinde nur durch einen Beschluß zur Aufstellung eines Bebauungsplans das Instrument der Zurückstellung (§15 BauGB) und der Veränderungssperre (§§14, 16 BauGB) nutzen. Angesichts der hohen Anforderungen an ein schlüssiges und lückenloses Gesamtkonzept der Flächennutzungsplanung [20] kommen auf die planende Gemeinde entsprechende Anforderungen zu. Hier muß sich in der Praxis beweisen, ob und wie Fehlentwicklungen im Außenbereich zeitnah

entgegengewirkt werden kann. Der Flächennutzungsplan kann gerade im Außenbereich unmittelbare Rechtswirkungen gegenüber dem Bürger entfalten. Das städtebauliche Sicherungsinstrumentarium, wie es bei einem Bebauungsplan eingesetzt werden kann, steht dabei allerdings nur in den gezeigten engen Grenzen zur Verfügung.

5. *Teilungsgenehmigung, Bodenordnung*

Entsprechend den Vorschlägen der Unabhängigen Expertenkommission sieht der Referentenentwurf die Streichung der Vorschriften über die Teilungsgenehmigung (§§19 ff. BauGB) vor. Dabei soll sichergestellt werden, daß durch Teilungen in Bebauungsplangebieten keine Erweiterung der für das „Ursprungsgrundstück“ bestehenden planungsrechtlichen Ausnutzung bewirkt wird.

Darüber hinaus ist – vor allem auf Grund von Vorschlägen der kommunalen Spitzenverbände – eine Vereinfachung des Rechts der Bodenordnung vorgesehen. Im Vordergrund stehen Fälle, bei denen nicht in stärkerem Maße in vorhandene Strukturen und Bestände eingegriffen werden soll. Hier wird die Einführung eines vereinfachten Umlegungsverfahrens vorgesehen, das an die Stelle der bisherigen Grenzregelung treten soll (§§80–84 BauGB-E).

6. *„Stadtumbau Ost“*

Der Referentenentwurf enthält noch keine Regelungen, welche Antworten auf die besonderen Herausforderungen des drastischen Bevölkerungsrückgangs in den neuen Bundesländern gegeben werden sollen. Die mit dem Begriff „Stadtumbau Ost“ zusammenhängenden Fragen des Rückbaus von Wohnungen und Ortsteilen sowie der damit zusammenhängenden Infrastruktur stehen im einzelnen noch auf dem Prüfstand. Die Unabhängige Expertenkommission hat hierzu bereits – ohne abschließende Vorschläge zu machen – Änderungsbedarf angedeutet. Eine vom Deutschen Volksheimstättenwerk eingesetzte Sachverständigengruppe wird Vorschläge formulieren. Der Referentenentwurf

[20] BVerwG, Urteil v. 17.12.2002 – 4 C 15.01 –, DPR 2003, 188 = BauR 2003, 828; Urteil v. 13.3.2003 – 4 C 4.02 –, Vorranggebiete – Vorbehaltsgebiete; Urteil v. 13.3.2003 – 4 C 3.02 –, weiße Flächen; Stüer, DVBl. 2003, Heft 16.

hat die in der Fachdiskussion befindlichen Vorschläge vor allem deshalb noch nicht aufgegriffen, weil das Gesetzgebungsverfahren ausreichend Zeit gibt, die jetzt in der Praxis gewonnenen Erfahrungen für evtl. gesetzliche Regelungen auszuwerten. Hierzu kann namentlich auch das erwähnte Planspiel genutzt werden. Entsprechende Gesetzgebungsvorschläge können also auf Grund der Erörterungen mit den Ländern, Verbänden und kommunalen Spitzenverbänden sowie auch noch anlässlich der Beratungen in den parlamentarischen Gremien eingebracht werden.

7. Grundsatz der Planerhaltung – Heilung – Planreparatur

Die Regelungen über die Beachtlichkeit von Form- und Verfahrensvorschriften werden neu gefaßt. Es bleibt bei dem *numerus clausus* der beachtlichen Form- und Verfahrensvorschriften (§214 BauGB). Bedeutsam für die Rechtsentwicklung ist einerseits die ausdrückliche Einbeziehung des Abwägungsvorgangs in den planungsrechtlichen Verfahrensbegriff (§2 Abs.3 BauGB-E) und andererseits die gesetzliche Zuweisung an die Beteiligungsvorschriften, der „vollständigen Ermittlung und zutreffenden Bewertung der von der Planung berührten Belange“ zu dienen. Die Bestandskraft von Bauleitplänen soll auch dadurch erhöht werden, daß sämtliche Verfahrensrügen künftig innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung des Bauleitplans erhoben werden müssen (§215 BauGB-E). Die Jahresfrist gilt auch für sonstige städtebauliche Satzungen (§216 Abs.2 BauGB-E). Bauleitpläne können durch ein ergänzendes Verfahren auch rückwirkend in Kraft gesetzt werden (§214 Abs.4 BauGB-E). Das gilt künftig auch für die rückwirkende Reparatur inhaltlicher Mängel.

8. Weitere Änderungen

Der Referentenentwurf enthält eine Reihe weiterer punktueller Änderungen, die – bezogen auf ihren Geltungsbereich – durchaus bedeutsam sind. Dies gilt z.B. für die Berücksichtigung der zivilen Anschlußnutzung ehemaliger militärischer Liegenschaften als einen neuen Belang, der in den Katalog der bei der Bauleitplanung zu beachtenden Belange (vgl. §1 Abs.5 Satz2 des geltenden Rechts) aufgenommen werden soll. Die Planungsleitli-

nien des bisherigen §1 Abs.5 Satz1 BauGB sollen darüber hinaus um eine Regelung ergänzt werden, die den gestalterischen Auftrag der Bauleitplanung für den Innen- und Außenbereich hervorhebt und dadurch die Bedeutung der allgemeinen Baukultur für die nachhaltige Entwicklung verdeutlicht. Dem liegt die Überlegung zugrunde, daß die Qualität der gebauten Umwelt als Spiegelbild der Gesellschaft im direkten Zusammenhang mit der Lebens- und Stadtqualität, aber auch mit Wirtschaftlichkeit und Standortqualität steht.

9. Überleitung

Der Referentenentwurf enthält eine neue Überleitungsregelung: Neu begonnene Bauleitplanverfahren werden nach den neuen Regelungen durchgeführt. Das bis zum Inkrafttreten der Neuregelung geltende Recht soll danach nur für „anhängige“ Bauleitplanverfahren, mit denen bereits durch einen Aufstellungsbeschluß begonnen worden ist, weiter angewendet werden können; die Verfahren müssen aber vor dem 21.7.2006 abgeschlossen sein. Damit wird grundsätzlich die von Art.13 Abs.3 der Plan-UP-Richtlinie vorgegebene Übergangsfrist für die Anwendung der Bestimmungen der Richtlinie umgesetzt. Nach dem Entwurf sollen Bauleitpläne, die nach der unmittelbaren Geltung der Projekt-UVP-ÄndRL vom 14.3.1999 eingeleitet worden sind, und die nicht von der Plan-UP-Richtlinie erfaßt werden, nach den Bestimmungen der UVPG-Novelle 2001 zu Ende geführt werden, soweit sie von diesen erfaßt werden (§244 BauGB-E).

Durch die Geltung des neuen Rechts spätestens ab dem 21.7.2006 ergibt sich die Notwendigkeit einer zügigen Verfahrensumstellung – dies zumindest mit Blick auf die meist langwierigen Änderungen von Flächennutzungsplänen oder auch sachlich weitgreifenden Bebauungsplanungen.

Das Städtebaurecht bleibt daher – im Kern europarechtlich vorgegeben – auch weiterhin in Bewegung. Die Praxis wird sich gewiß freuen, wenn eine Balance zwischen dem zusätzlich Neuen aus Europa und dem entsprechend Zurückgenommenen aus dem bisherigen nationalen Recht gelingt und der Umstellungsbedarf noch überschaubar ist.