

ABHANDLUNGEN

Städtebauliche Satzungen – Reformkonzept

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard *Stüer*, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster*

Nicht erst seit der Ansprache des Bundespräsidenten auf dem 60. Deutschen Juristentag in Münster¹ wissen wir, daß das Recht zu kompliziert geworden und für den Bürger kaum noch verständlich ist. Es müsse daher – so der Bundespräsident – entbehrlicher Wildwuchs beseitigt und in Gesetzgebung und Rechtsprechung bei aller Freude an der juristischen Kunst des »Feinspinnens und Ausdifferenzierens« mehr als bisher der »Bürger als Kunde« in den Blick geraten. Für die Kompliziertheit gesetzlicher Vorschriften läßt sich gewiß auch das Recht der städtebaulichen Satzungen anführen.

I. Bestandsaufnahme

Im BauGB und BauGB-MG² werden insgesamt 15 städtebauliche Satzungen geregelt. Es können dabei zulassungsbegründende Satzungen, plansichernde Satzungen, Innenbereichssatzungen, die Außenbereichssatzung, maßnahmenbegleitende Satzungen und weitere Satzungen unterschieden werden. Im einzelnen ergibt sich dabei folgendes Bild³:

- zulassungsbegründende Satzungen:
Bebauungsplan (§ 10 BauGB),
Veränderungssperre (§§ 14, 16 BauGB);
- plansichernde Satzungen:
Vorkaufsrechtssatzung (§ 25 BauGB),
Vorhaben- und Erschließungsplan (§ 7 BauGB-MG);
- Innenbereichssatzungen:
Klarstellungssatzung (§ 34 IV Nr. 1 BauGB),
Entwicklungssatzung (§ 34 IV Nr. 2 BauGB),
Abrundungssatzung (§ 34 IV Nr. 3 BauGB),
erweiterte Abrundungssatzung (§ 4 II a BauGB-MG),
einfacher Bebauungsplan über Vergnügungsstätten (§ 2 a BauGB-MG);
- Außenbereichssatzung (§ 4 IV BauGB-MG);
- maßnahmenbegleitende Satzungen:
Erhaltungssatzung (§ 172 BauGB),

* Die Ausführungen gehen auf einen Vortrag zurück, den der Verfasser auf dem Symposium »Städtebaurecht 2000« aus Anlaß des 30jährigen Bestehens des Zentralinstituts für Raumplanung an der Westfälischen Wilhelms-Universität am 29. 9. 1994 gehalten hat.

1 *Herzog*, Ansprache auf der Eröffnungsveranstaltung des 60. Deutschen Juristentages in Münster, vgl. den Tagungsbericht von *Stüer*, DVBl. 1994, 1283.

2 Art. 2 des Wohnungsbau-Erleichterungsgesetzes vom 17. 5. 1990 (BGBl. I S. 926), zuletzt geändert durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. 3. 1993 (BGBl. I S. 466).

3 *Bönker*, Harmonisierung des Rechts der städtebaulichen Satzungen, 1995.

Sanierungssatzung (§ 142 BauGB),
Entwicklungsbereichssatzung (§ 165 VI BauGB);

– weitere Satzungen:

Fremdenverkehrssatzung (§ 22 II BauGB) und
Erschließungsbeitragssatzung (§ 132 BauGB).

Die verschiedenen Satzungen werden in mehr oder weniger voneinander abweichenden Verfahren aufgestellt und verfolgen unterschiedliche städtebauliche Zielsetzungen⁴.

1. Zulassungsbegründende Satzungen

Der Bebauungsplan und der Vorhaben- und Erschließungsplan schaffen die Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Bauvorhaben gem. § 30 BauGB und § 7 BauGB-MG.

a) Bebauungsplan

Der Bebauungsplan⁵ als die traditionelle Hauptform der städtebaulichen Satzungen hat zum Ziel, die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben nach § 30 BauGB zu begründen⁶. Es wird dabei der qualifizierte Bebauungsplan, der die Mindestfestsetzungen des § 30 Abs. 1 BauGB enthält, und der einfache Bebauungsplan nach § 30 Abs. 2 BauGB unterschieden⁷. Das förmliche Verfahren zur Aufstellung des Bebauungsplans beginnt regelmäßig mit einem – allerdings bundesrechtlich nicht erforderlichen⁸ – Auf-

4 *Krautzberger/Wagner*, DVBl. 1994, 1025.

5 Zum Aufstellungsverfahren *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 4. Aufl. 1994, zu §§ 1–13 BauGB; *Ernst/Zinkahn/Bielenberg*, BauGB (Loseblatt) zu §§ 1–13 BauGB; *Finkelnburg/Orloff*, Öffentliches Baurecht, 2. Aufl. 1990; *Gelzer/Birk*, Bauplanungsrecht, 5. Aufl. 1991, Rdnrn. 1 ff.; *Grziwotz*, Baulanderschließung, 1993, S. 1 ff.; *Ernst/Hoppe*, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, 1983, S. 306 ff.; *Gaentzsch*, LKV 1992, 105; *Hoppe/Grotefels*, Öffentliches Baurecht, 1995, § 9; *Krautzberger/Löhr*, NVwZ 1987, 177; *Quaas/Müller*, Normenkontrolle und Bebauungsplan; *Rothe*, Das Verfahren bei der Aufstellung von Bauleitplänen, 2. Aufl. 1992; *Schröder* (Hrsg.), BauGB, 1993, §§ 1–13 BauGB; *Schmidt-Aßmann*, Abwägungselemente bei der Bauleitplanung; *Stüer*, Bauleitplanung, in: Handbuch des öffentlichen Baurechts, 1993, Teil B, Rdnrn. 205 ff.; *ders.*, StuGR 1989, 8; *Zuck*, Das Recht des Bebauungsplans.

6 Der Bebauungsplan kann auch mit Satzungen auf landesrechtlicher Grundlage verbunden werden, BVerwG, DVBl. 1988, 499 = NVwZ 1988, 728 = NuR 1989, 32 = Buchholz 406.401 § 15 BNatSchG Nr. 2 = BRS 51, 378, Nr. 2223.

7 Auf die Aufstellung eines Bebauungsplans besteht nach § 2 Abs. 3 BauGB kein Anspruch, BVerwG, DVBl. 1982, 1096 = DÖV 1982, 941 = NVwZ 1983, 92 = UPR 1983, 25 = BRS 39 Nr. 5, 193.

8 BVerwGE 79, 200 = DVBl. 1988, 958 = BauR 1988, 562 = NVwZ 1988, 916 (Befangenheit).

stellungsbeschuß, der die Grundlage für eine Zurückstellung nach §§ 15 BauGB⁹ oder eine Veränderungssperre nach §§ 14, 17 BauGB¹⁰ bilden kann. Dem Bebauungsplan ist eine Begründung beizufügen (§ 9 Abs. 8 Satz 1 BauGB). Wie jede städtebauliche Satzung muß sich auch der Bebauungsplan durch städtebauliche Gründe legitimieren¹¹. Der Bebauungsplan ist grundsätzlich aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln (§ 8 BauGB)¹².

Die Bürgerbeteiligung¹³ gliedert sich in eine vorgezogene (§ 3 Abs. 1 BauGB) und eine förmliche (§ 3 Abs. 2 BauGB) Bürgerbeteiligung¹⁴. Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange erfolgt nach § 4 Abs. 1 und 2 BauGB. Den Trägern soll für die Abgabe einer Stellungnahme eine angemessene Frist gesetzt werden. Äußern sie sich nicht rechtzeitig, kann die Gemeinde davon ausgehen, daß die von diesen Beteiligten wahrzunehmenden öffentlichen Belange durch den Bauleitplan nicht berührt werden. Die Trägerbeteiligung kann nach § 4 Abs. 2 BauGB mit der förmlichen Bürgerbeteiligung zusammenfallen. Belange, die in der Bürger- und Trägerbeteiligung nicht vorgebracht worden sind, brauchen von der planenden Gemeinde als Abwägungsmaterial¹⁵ nur berücksichtigt zu werden, wenn sie offensichtlich sind, auf der Hand liegen und sich dem Planer geradezu aufdrängen¹⁶.

9 BVerwG, Beschluß vom 17. 9. 1987 – 4 B 185.87 – (unveröffentlicht); DVBl. 1990, 789 = BauR 1990, 335 = NVwZ 1990, 558 = BRS 50 Nr. 103; Buchholz 406.11 § 30 BauGB Nr. 35 (Tankstellengrundstück).

10 Zum Verhältnis von Zurückstellung und Veränderungssperre BVerwG, DVBl. 1972, 224 = DÖV 1972, 497 = BauR 1972, 97; NVwZ 1988, 1120 = BauR 1988, 188 = ZfBR 1988, 93 = BRS 47 Nr. 243 (Bahnhofsvorstadt).

11 BVerwG, DVBl. 1991, 445 = BauR 1991, 165 = NVwZ 1991, 281 = BRS 50 Nr. 9 (Biotop-Verbundsystem).

12 Zum Entwicklungsgebot BVerwG, BauR 1979, 206 = Buchholz 406.11 § 8 BBauG Nr. 8 = BRS 35 Nr. 20; DVBl. 1992, 574 = UPR 1992, 185 = NVwZ 1992, 185 = NVwZ 1992, 1992 = BRS 52, Nr. 6; Urteil vom 19. 2. 1994 – 4 C 4.92 – (unveröffentlicht).

13 Sie dient nach Auffassung des BVerwG nicht der Erfüllung einer grundrechtlichen Schutzpflicht, sondern hat die dem Gemeinwohl dienende Aufgabe, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten, so BVerwG, Buchholz 406.11 § 3 BauGB Nr. 4 (Fußballstadion).

14 Zu den Funktionen der Bürgerbeteiligung BVerwGE 69, 344 = DVBl. 1985, 110 = BauR 1984, 602 = BRS 42 Nr. 23 (Bahnhof); DVBl. 1981, 99 = BauR 1980, 437 = NJW 1981, 594 = BRS 36, Nr. 22 (Kernarbeitszeiten). Eine konkrete Fixierung des Fristendes der Auslegung eines Bauleitplanentwurfs ist zwar empfehlenswert, aber nicht geboten, so BVerwG, DÖV 1993, 249 = ZfBR 1993, 31 = UPR 1993, 26 = NVwZ 1993, 475 = BRS 54 Nr. 27 (Schreinerei). Zur erneuten Änderung des Planes nach der Offenlegung in der förmlichen Bürgerbeteiligung BVerwG, NVwZ 1988, 822 = BRS 51 Nr. 132, 233, 389 (Leitungsrecht).

15 Zu Bestrebungen, das Abwägungsgebot gesetzlich zu regeln, Hoppe, DVBl. 1994, 1033.

16 BVerwGE 59, 87 = DVBl. 1980, 233 = NJW 1980, 1061 = BauR 1980, 36 = BRS 35 Nr. 24 (Abwägungsmaterial); Stüer, DVBl. 1985, 469. Zu erweiterten Mitwirkungsrechten und Mitwirkungslasten der Bürger und Träger öffentlicher Belange, BVerwG, DVBl. 1994, 354 = NVwZ 1994, 371 = Buchholz 442.08 § 36 BBauG Nr. 23. Eine generelle Präklusion ist damit allerdings nicht verbunden, BVerwG, DVBl. 1992, 577 = BauR 1992, 187 = UPR 1992, 189 = BRS 54, Nr. 20, 39; BauR 1986, 59 = BRS 51, 162, 136 = VR 1986, 100.

Sondervorschriften für die Beteiligung enthält § 2 BauGB-MG¹⁷ für Bebauungspläne, die der Deckung eines dringenden Wohnbedarfs¹⁸ dienen¹⁹. Auf die vorgezogene Bürgerbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB kann verzichtet werden (§ 2 Abs. 2 BauGB-MG). In diesem Fall ist den Bürgern allerdings bei der förmlichen Bürgerbeteiligung auch Gelegenheit zur Erörterung zu geben. Die Offenlage kann auf zwei Wochen verkürzt werden. Die Träger haben ihre Stellungnahme bei einer entsprechenden Aufforderung durch die Gemeinde und bei entsprechender Verlängerungsmöglichkeit innerhalb eines Monats abzugeben. Nicht fristgerecht vorgetragene Belange müssen von der Gemeinde nur berücksichtigt werden, wenn sie ihr bekannt sind oder ihr hätten bekannt sein müssen. Ersatzweise kann die Gemeinde nach § 2 Abs. 5 BauGB-MG mit den Trägern auch einen Anhörungstermin durchführen (§ 3 Abs. 3 BauGB)²⁰.

Der Bebauungsplan ist grundsätzlich aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln (§ 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB)²¹. Der selbständige Bebauungsplan (§ 8 Abs. 2 Satz 2 BauGB) oder auch der vorzeitige Bebauungsplan (§ 8 Abs. 4 BauGB) werden auch in den neuen Bundesländern an Bedeutung verlieren, sobald genehmigte Flächennutzungspläne zur Verfügung stehen²².

Nach Abwägung der betroffenen Belange und Bescheidung der vorgebrachten Anregungen und Bedenken wird der Bebauungsplan gem. § 10 BauGB als Satzung beschlossen. Es schließt sich ein Genehmigungs- bzw. Anzeigeverfahren nach § 11 BauGB an. Wird der Bebauungsplan nicht aus einem Flächennutzungsplan entwickelt²³, bedarf der Bebauungsplan einer Genehmigung; im übrigen ist er anzuzeigen. Über die Genehmigung oder Anzeige hat die höhere Verwaltungsbehörde grundsätzlich innerhalb von drei Monaten zu entscheiden. Bei Bebauungsplänen, die einem dringenden Wohnbedarf dienen und die aus dem Flächennutzungsplan entwickelt worden sind, entfällt gem.

17 Zu den Regelungen des BauGB-MG Jäde, UPR 1991, 50; Krautzberger, UPR 1993, 1; ders., NVwZ 1993, 520; ders., DWV 1993, 153; Krautzberger/Runkel, DVBl. 1993, 453; Rist, VWPraxBW 1993, 5; Schmaltz, DVBl. 1993, 814.

18 Zu den Folgen einer Fehlbeurteilung Stemmler, BauR 1991, 423.

19 Es handelt sich dabei um einen unbestimmten Rechtsbegriff mit voller gerichtlicher Kontrolle, so für den dringenden Wohnbedarf als »Gründe des öffentlichen Wohls« i. S. des § 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB gem. § 4 Abs. 1 a BauGB-MG BVerwG, Buchholz 406.111 BauGB-MaßnG Nr. 3; DVBl. 1993, 1100 = BauR 1993, 572 = ZfBR 1993, 296 = NVwZ 1994, 291 = Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 67.

20 Substantielle Änderungen nach der förmlichen Offenlegung führen zu einer Wiederholung des Offenlegungsverfahrens, BVerwGE 68, 369 = DVBl. 1984, 632 = NJW 1984, 1775 = BauR 1984, 369 = ZfBR 1984, 142 = Buchholz 406.11 § 2 a BauGB Nr. 5 = BRS 42 Nr. 19, Nr. 51, Nr. 159 (Verbrauchermarkt).

21 Zum Entwicklungsgebot BVerwG, BauR 1979, 206 (Fußn. 12); BauR 1983, 431 = ZfBR 1983, 277 = BRS 40 Nr. 24; DVBl. 1990, 1352 = BauR 1990, 301 = UPR 1991, 65 = BRS 51 Nr. 407; DVBl. 1992, 574 (Fußn. 12); UPR 1993, 239 = NVwZ 1993, 884 = BayVBl. 1994, 90 (Rastanlage Vahrenheide); Urteil vom 18. 2. 1994 – 4 C 4.92 – (unveröffentlicht) (Sonderbaufläche).

22 Bei einem unwirksamen Flächennutzungsplan kann der Bebauungsplan als vorzeitiger Bebauungsplan wirksam sein, so BVerwG, DVBl. 1992, 574 (Fußn. 12); BRS 30 Nr. 1; BRS 42 Nr. 17.

23 § 8 Abs. 2 Satz 2, Abs. 4 BauGB.

§ 4 Abs. 6 BauGB-MG ein Anzeige- oder Genehmigungsverfahren²⁴. Der Bebauungsplan wird nach § 12 BauGB mit Bekanntmachung²⁵ der Genehmigung oder der Durchführung des Anzeigeverfahrens wirksam^{26, 27}. Entfällt das Anzeigeverfahren, hat die Gemeinde ortsüblich bekanntzumachen, daß der Bebauungsplan als Satzung beschlossen worden ist (§ 2 Abs. 5 BauGB-MG)²⁸.

Für die neuen Bundesländer²⁹ enthalten die Überleitungsregelungen in § 246 a BauGB Sondervorschriften zum Entwicklungsgebot nach § 8 BauGB und ordnen generell eine Genehmigungspflicht der Bauleitpläne und anderer anzeigepflichtiger Satzungen an.

b) Vorhaben- und Erschließungsplan

Der planungsrechtlichen Zulassung von Vorhaben dient auch der Vorhaben- und Erschließungsplan, dessen Rechtsgrundlage durch das InvWoBauG³⁰ neu gefaßt und dessen Anwendungsbereich auf das gesamte Bundesgebiet³¹ ausgedehnt worden ist³². Der Vorhaben und Er-

schließungsplan³³ ist nicht auf Wohnbauvorhaben oder gewerbliche Ansiedlungen begrenzt. Er wird auf der Grundlage eines vom Investor vorgelegten und mit der Gemeinde abgestimmten Plans als Satzung beschlossen³⁴, dessen Umsetzung durch einen Durchführungsplan gesichert wird (§ 7 Abs. 1 BauGB-MG). Verfahren der Aufstellung und Rechtswirkungen sind dem Bebauungsplan angemäherter. Wie der Bebauungsplan ist der Vorhaben- und Erschließungsplan grundsätzlich aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln (§ 7 Abs. 2 BauGB-MG). Vor Erlaß des Plans ist den betroffenen Bürgern und berührten Trägern öffentlicher Belange Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist zu geben (§ 7 Abs. 3 BauGB-MG). Statt dessen kann die Gemeinde eine förmliche Bürgerbeteiligung nach § 3 Abs. 2 und 3 BauGB und eine Trägerbeteiligung nach § 4 BauGB durchführen. Ebenso wie bei einem Bebauungsplan, der einem dringenden Wohnbedarf dient, kann die Frist für die öffentliche Auslegung auf zwei Wochen verkürzt werden (§ 2 Abs. 3 BauGB-MG). Den Trägern öffentlicher Belange kann eine Monatsfrist für die Abgabe ihrer Stellungnahme gesetzt werden. Nicht rechtzeitig vorgebrachte Belange sind von der Gemeinde nur zu berücksichtigen, wenn sie ihr bekannt waren oder ihr hätten bekannt sein müssen. Auch kann die Gemeinde anstelle der Trägerbeteiligung nach § 2 Abs. 4 BauGB einen Anhörungstermin mit anschließender Äußerungsmöglichkeit durchführen. Diese Verfahrensregelungen gelten für die Aufstellung eines Vorhaben- und Erschließungsplanes auch dann, wenn nicht ein dringender Wohnbedarf gedeckt werden soll (§ 7 Abs. 3 BauGB-MG).

An den Satzungsbeschuß schließt sich ein einmonatiges Anzeigeverfahren an. Der Vorhaben- und Erschließungsplan tritt sodann mit der Bekanntmachung der Satzung und der Durchführung des Anzeigeverfahrens in Kraft (§ 7 Abs. 3 BauGB-MG). In den Rechtsfolgen sind Vorhaben- und Erschließungsplan sowie Bebauungsplan weitgehend gleichgestellt³⁵.

2. Plansichernde Satzungen

In einem vereinfachten Verfahren werden die plansichernden Satzungen (Veränderungssperre und Vorkaufsrechtsatzungen) aufgestellt.

a) Veränderungssperre

Die Veränderungssperre nach § 14 BauGB³⁶ dient dazu, die Durchsetzung einer künftigen Planung zu sichern. Sie kann sich darauf beziehen, die Durchführung von Vorha-

24 In Fällen des dringenden Wohnbedarfs ist über die Erteilung einer Genehmigung innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Antrags bei der Genehmigungsbehörde zu entscheiden. Zu den in § 5 Abs. 4 BauGB-MG geregelten Folgen *Bönker*, DVBl. 1993, 134.

25 Grundlegend BVerwGE 55, 369 = DVBl. 1978, 815 = BauR 1978, 276 = NJW 1978, 2564 (Harmonieurteil); BVerwGE 79, 200 = DVBl. 1988, 958 (Fußn. 8) (Befangenheit); BauR 1989, 303 = NVwZ 1989, 661 = NuR 1989, 351 = BRS 51 Nr. 1 (Nummernbekanntmachung). Zum Fachplanungsrecht BVerwGE 71, 150 = DVBl. 1985, 896 = NVwZ 1986, 39 = BRS 44 Nr. 21 (Fernstraßenplanung).

26 Regelungen über die Ausfertigung von Bebauungsplänen gehören zum Landesrecht, so BVerwGE 88, 204 = DVBl. 1991, 823 = BauR 1991, 563 = UPR 1991, 383 = BRS 52 Nr. 32 (Bürgermeisterunterschrift); *Ziegler*, NVwZ 1990, 533; BVerwGE 75, 262 = DVBl. 1987, 486 = NJW 1987, 1346 = BauR 1987, 166 UPR 1987, 191 (fehlender Beitrittsbeschuß zu Genehmigungsaufgaben).

27 Ein Beitrittsbeschuß der Gemeinde zu Auflagen im Genehmigungsverfahren ist nur bei gewichtigen, substanziellen Änderungen, nicht zu Klarstellungen und redaktionellen Änderungen erforderlich, so BVerwG, DVBl. 1989, 1105 = NVwZ-RR 1990, 122 = ZfBR 1989, 264 = BRS 49 Nr. 22 (Wohngebiet neben Landwirtschaft); BVerwGE 75, 262 = DVBl. 1987, 486 (Fußn. 26) (fehlender Beitrittsbeschuß).

28 Erweist sich der Bebauungsplan als nichtig, so hat die Gemeinde zu prüfen, ob sie einen neuen Bebauungsplan erläßt, so BVerwG, NVwZ-RR 1991, 524 = BRS 52, Nr. 30 = Buchholz 406.11 § 10 BauGB Nr. 24 (nichtiger Bebauungsplan).

29 *Battis/Krautzberger/Söfker*, § 246 a BauGB Rdnr. 1 ff.; *Beer*, LKV 1991, 117; *Bielenberg*, DVBl. 1990, 841; *ders.*, DVBl. 1990, 1314; *Bielenberg/Krautzberger/Söfker*, Das Städtebaurecht in den neuen Bundesländern, 1991, 19 ff.; *Gaentzsch*, BauGB, Erläuterungen der in den neuen Bundesländern gem. § 246 a BauGB geltenden Besonderheiten, S. 855 ff.; *Krautzberger*, NVwZ 1991, 238; *ders.*, LKV 1991, 152; *ders.*, UPR 1991, 41; *Krautzberger/Söfker*, Planungs- und Entscheidungshilfen zum BauGB in den neuen Bundesländern, 1991, S. 1 ff.; *Schmidt-Eichstaedt*, ZfBR 1991, 140; *Söfker*, ZfBR 1990, 266; *Stich*, BauR 1991, 412; *Stüer*, DVBl. 1992, 266; *ders.*, Bauleitplanung, in: Handbuch des öffentlichen Baurechts, 1993, Teil B, Rdnr. 646.

30 Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. 4. 1993 (BGBl. I 466); *Busse*, BayVBl. 1993, 193; *Lüers*, ZfBR 1993, 106.

31 Der Vorhaben- und Erschließungsplan war ursprünglich nur im Gebiet der DDR und sodann in den fünf neuen Bundesländern verfügbar, vgl. Bauplanungs- und Zulassungsverordnung (BauZVO) vom 20. 7. 1990 (GBl. DDR I 739).

32 *Hauth*, LKV 1991, 363; *Jahn*, LKV 1992, 124; *Lenz*, BauR 1993, 513; *Pietzker*, DVBl. 1992, 658; *Runkel*, LKV 1993, 78; *Söfker*, ZfBR 1992, 149; *Stich*, BauR 1991, 413; *Uechtritz*, DVBl. 1993, 181; *Weidemann/Deutsch*, NVwZ 1991, 956.

33 Zur gemeindenachbarlichen Klage BVerwG, Beschuß vom 23. 9. 1993 - 4 NB 31.93 - (unveröffentlicht); Beschuß vom 9. 5. 1994 - 4 NB 18.94 - (unveröffentlicht).

34 Zu den Grenzen vertraglicher Bindung in der Bauleitplanung (Verbot der »subjektiven Abwägungssperre«) BVerwGE 45, 309 = DVBl. 1975, 461 = BauR 1974, 311 = BRS 28 Nr. 4 (Flachglas Delog-Detag); DVBl. 1980, 686 = NJW 1980, 2538 = BauR 1980, 333 = BRS 36 Nr. 30 (Rathaus Altenholz).

35 Dies gilt insbesondere für Ausnahmen und Befreiungen nach § 31 BauGB, die Vorabgenehmigung bei formeller und materieller Planreife nach § 33 BauGB, die Anwendung des § 36 BauGB und die Änderungsmöglichkeiten nach § 13 BauGB.

36 *Krautzberger*, Das neue BauGB, NVwZ 1987, 449.

ben nach § 29 BauGB³⁷ zu sperren³⁸ oder auch erhebliche oder wesentlich wertsteigernde Veränderungen von Grundstücken und baulichen Anlagen zu unterbinden³⁹. Die Veränderungssperre wird von der Gemeinde auf der Grundlage eines Aufstellungsbeschlusses für einen Bebauungsplan⁴⁰ nach § 16 BauGB als Satzung beschlossen⁴¹. Der Aufstellungsbeschuß braucht über die genauen Planungsinhalte noch keine Auskunft zu geben⁴². Es muß allerdings die allgemeine Zielkonzeption erkennbar sein⁴³. Eine Bürger- oder Trägerbeteiligung findet nicht statt⁴⁴. Auch das Entwicklungsgebot des § 8 BauGB ist nicht zu beachten. Das Gesetz schreibt auch keine Begründung der Satzung vor. Eine Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde ist erst bei einer Verlängerung der Geltungsdauer über drei Jahre hinaus erforderlich⁴⁵. Eine solche nochmalige Verlängerung setzt voraus, daß besondere Umstände dies rechtfertigen⁴⁶. Die Veränderungssperre ist ortsüblich bekanntzumachen. Die Gemeinde kann auch bekanntmachen, daß eine Veränderungssperre erlassen worden ist (§ 16 Abs. 2 BauGB). Als Mittel der Sicherung der Bauleitplanung unterliegt die Veränderungssperre nicht dem allgemeinen Abwägungsgebot, sondern der Prüfung, ob sie zur Erreichung des mit ihr verfolgten Sicherungszwecks erforderlich ist⁴⁷. Mit der das Planverfahren abschließen-

den Bekanntmachung des Bebauungsplans tritt die Veränderungssperre außer Kraft⁴⁸.

b) Vorkaufsrechtssatzung

Nach § 25 BauGB kann die Gemeinde durch Satzung ein Vorkaufsrecht begründen. Das Satzungs-vorkaufsrecht besteht im Geltungsbereich eines Bebauungsplans an unbebauten Grundstücken (§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB) und in Gebieten, in denen die Gemeinde städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht, zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung⁴⁹. Das Gesetz verlangt keine Begründung, nicht die Beachtung des Entwicklungsgebotes in § 8 BauGB und keine Bürger- oder Trägerbeteiligung. Wie bei einer Veränderungssperre ist die Satzung ortsüblich bekanntzumachen⁵⁰.

3. Innenbereichssatzungen

Das Gesetz kennt inzwischen fünf verschiedene Innenbereichssatzungen⁵¹.

a) Klarstellungssatzung

Die Gemeinde kann nach § 34 Abs. 4 Nr. 1 BauGB durch Satzung die Grenzen für im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen. Die Satzung dient allerdings lediglich der Klarstellung und ist auf die Darstellung der ohnehin geltenden Rechtslage zum nicht beplanten Innenbereich beschränkt.

b) Entwicklungssatzung

Durch die Entwicklungssatzung kann die Gemeinde nach § 34 Abs. 4 Nr. 2 BauGB bebaute Bereiche im Außenbereich als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen, wenn die Flächen im Flächennutzungsplan als Baufläche dargestellt sind.

c) Abrundungssatzung

In die Klarstellungs- und Entwicklungssatzung kann die Gemeinde gem. § 34 Abs. 4 Nr. 3 BauGB einzelne Grundstücke im Außenbereich einbeziehen. Die Abrundung ist jedoch nach Auffassung des BVerwG auf regelmäßig geringfügige Korrekturen beschränkt⁵².

37 BVerwG, DVBl. 1990, 1122 = BauR 1990, 694 = NVwZ 1991, 62 = BRS 50 Nr. 15 (Gipsabbau); BauR 1989, 308 = NVwZ 1989, 666 = ZfBR 1989, 288 = BRS 49 Nr. 114, Nr. 171 (Kino in Spielhalle); *Kubla*, NVwZ 1988, 1084.

38 Ein Bauvorbescheid setzt sich allerdings gegenüber einer nachträglich erlassenen Veränderungssperre durch, so BVerwGE 69, 1 = ZfBR 1984, 144 = NVwZ 1984, 435 = BauR 1984, 384 = BRS 42 Nr. 100, Nr. 170 (Bauvorbescheid).

39 Auch die Aufhebung eines Bebauungsplans kann durch eine Veränderungssperre gesichert werden, BVerwG, DVBl. 1977, 41 = BauR 1977, 44 = BRS 37 Nr. 6.

40 Die Veränderungssperre kann auch noch erheblich später als der Aufstellungsbeschuß zum Bebauungsplan beschlossen werden, BVerwG, NVwZ 1993, 475 = Buchholz 406.11 § 14 BauGB Nr. 21 = BRS 54 Nr. 73 (Sicherungsbedürfnis).

41 Der Beschuß über die Aufstellung eines Bebauungsplans und der Beschuß der Veränderungssperre können in derselben Gemeinderatssitzung gefaßt werden, so BVerwG, DVBl. 1989, 683 = NVwZ 1989, 661 = BauR 1989, 432 = BRS 49, Nr. 109. Bei vorzeitiger Bekanntmachung der Veränderungssperre kann das Verfahren durch gleichzeitige Bekanntmachung wiederholt werden, BVerwG, DVBl. 1992, 1448 = ZfBR 1992, 292 = BauR 1993, 50 = NVwZ 1993, 471 = BRS 54 Nr. 77.

42 BVerwG, Buchholz 406.11 § 14 BBauG/BauGB Nr. 17.

43 BVerwGE 51, 121 = BauR 1977, 31 = DÖV 1977, 290 = NJW 1977, 400 (Geschäftshaus); DVBl. 1990, 789 (Fußn. 9) (Tankstellengrundstück). Wird ein Bauantrag rechtswidrig abgelehnt, so kann hierdurch eine Bindung der Baugenehmigungsbehörde zur Erteilung einer Ausnahme eintreten, so BVerwG, NVwZ 1990, 58 = Buchholz 310 § 112 VwGO Nr. 9 = BRS 49 Nr. 115 (Niveauabsenkung Stadtstruktur).

44 Der Nachbar kann sich auch nicht darauf berufen, daß eine Baugenehmigung im Hinblick auf eine Veränderungssperre nicht hätte erteilt werden dürfen, BVerwG, BauR 1989, 186 = NVwZ 1989, 453 = BRS 48 Nr. 83.

45 BVerwG, Buchholz 406.11 § 17 BauGB Nr. 8. Die Zeitspanne zwischen dem Bebauungsplan-Aufstellungsbeschuß und dem Beschuß über die Veränderungssperre ist gesetzlich nicht geregelt. Zum erneuten Erlaß einer Veränderungssperre BVerwG, DVBl. 1993, 115 = DÖV 1003, 260 = NVwZ 1993, 474 = Buchholz 406.11 § 17 BauGB Nr. 6.

46 BVerwGE 51, 121 (Fußn. 43).

47 BVerwG, BauR 1993, 62 = UPR 1993, 29 = ZfBR 1993, 22 = NVwZ 1993, 473 = BRS 54 Nr. 72. Die Bestimmung von

Beginn und Ende der Veränderungssperre ist im jeweiligen Einzelfall vorzunehmen und ist daher nicht Gegenstand einer Normenkontrolle, BVerwG, DVBl. 1992, 1448 = NVwZ 1992, 1090 = BauR 1992, 746 = BRS 54 Nr. 34, Nr. 76.

48 BVerwG, BauR 1990, 334 = DÖV 1991, 122 = ZfBR 1990, 158 = BRS 50 Nr. 99.

49 Das Vorkaufsrecht bezieht sich nur auf Verträge, die nach Inkrafttreten der Verkaufsrechtssatzung geschlossen worden sind, so BVerwG, Beschuß vom 14. 4. 1994 - 4 B 70.94 - (unveröffentlicht).

50 Die Gemeinde kann auch bekanntmachen, daß eine Vorkaufsrechtssatzung beschlossen worden ist (§ 25 Abs. 1 Satz 2 BauGB). Das Vorkaufsrecht besteht allerdings nur, wenn das Grundstück nicht entsprechend den städtebaulichen Absichten der Gemeinde genutzt wird, BVerwG, DVBl. 1993, 1100 (Fußn. 19).

51 In § 34 Abs. 4 BauGB sind Klarstellungs-, Entwicklungs- und Abrundungssatzung geregelt, *Gerhards*, BauR 1990, 667. Hinzu kommen die Außenbereichssatzung in § 4 Abs. 4 BauGB-MG und die Vergnügungssättensatzung, die nach § 2 a BauGB-MG als einfacher Bebauungsplan im nicht beplanten Innenbereich erlassen werden kann.

52 BVerwG, DVBl. 1990, 1112 = BauR 1990, 451 = UPR 1990, 388 = NVwZ 1991, 61 = BRS 50 Nr. 81 (Abrundungssat-

d) *Erweiterte Abrundungssatzung*

Über die vorgenannten Fallgestaltungen hinaus kann die Gemeinde durch eine erweiterte Abrundungssatzung nach § 4 Abs. 2 a BauGB-MG Außenbereichsflächen in die Gebiete einer Klarstellungs- oder Entwicklungssatzung einbeziehen, wenn sie nach Maßgabe der Vorschrift einen engen Bezug zur Wohnbebauung haben.

Klarstellungs-, Entwicklungs-, Abrundungs- und erweiterte Abrundungssatzung werden nach einem weitgehend einheitlichen Verfahren aufgestellt. Vor Erlass der Satzung ist den betroffenen Bürgern und berührten Trägern öffentlicher Belange Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist zu geben (§ 34 Abs. 5 BauGB). Mit Ausnahme der Klarstellungssatzung sind die Satzungen der höheren Verwaltungsbehörde anzuzeigen. Die Anzeige setzt nach Maßgabe des § 11 Abs. 3 BauGB eine Dreimonatsfrist in Lauf (§ 34 Abs. 5 Satz 2, § 22 Abs. 3 BauGB). Im Anschluß daran erfolgt eine Bekanntmachung der Satzung.

e) *Vergnügungsstättenatzung*

Eine Sonderform des einfachen Bebauungsplans beinhaltet die Vergnügungsstättenatzung, die im nichtbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB erlassen werden kann und aus besonderen städtebaulichen Gründen Bestimmungen über die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten enthalten kann, um eine Beeinträchtigung schutzbedürftiger Nutzungen zu verhindern⁵³. Die Vergnügungsstättenatzung wird als einfacher Bebauungsplan in den bereits beschriebenen Formen für die Aufstellung der Bebauungspläne mit vorgezogener und förmlicher Bürgerbeteiligung und Trägerbeteiligung aufgestellt.

4. *Außenbereichssatzung*

Für bebauten Bereiche im Außenbereich, die nicht überwiegend landwirtschaftlich geprägt sind und in denen eine Wohnbebauung von einigem Gewicht vorhanden ist, kann die Gemeinde gem. § 4 Abs. 4 BauGB-MG durch Satzung bestimmen, daß Wohnzwecken dienende Vorhaben bestimmte in der Vorschrift benannte öffentliche Belange

nicht entgegengehalten werden können⁵⁴. Die Satzung kann auch auf Vorhaben erstreckt werden, die kleineren Handwerks- und Gewerbebetrieben dienen. Durch die Außenbereichssatzung soll die planungsrechtliche Zulässigkeit von nicht privilegierten Vorhaben im Außenbereich⁵⁵ maßvoll erweitert werden.

5. *Maßnahmenunterstützende städtebauliche Satzungen*

Die Gruppe der maßnahmenunterstützenden städtebaulichen Satzungen gliedert sich in die Erhaltungssatzung und die Sanierungssatzung.

a) *Erhaltungssatzung*

Zum Zwecke der Erhaltung baulicher Anlagen und der Eigenart von Gebieten kann die Gemeinde nach § 172 BauGB eine Erhaltungssatzung aufstellen. Die Satzung dient der Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebietes aufgrund seiner städtebaulichen Gestalt, der Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (Milieuschutz)⁵⁶ sowie der Begleitung städtebaulicher Umstrukturierungsmaßnahmen⁵⁷. Die Satzung löst eine Genehmigungspflicht aus, über die nach Maßgabe des § 172 Abs. 3 bis 5 BauGB zu entscheiden ist. Auf der Grundlage eines Aufstellungsbeschlusses kann eine Zurückstellung von Bauvorhaben nach § 15 BauGB erfolgen. Das Gesetz sieht ausdrücklich weder eine Begründung der Satzung⁵⁸ noch eine Bürger- oder Trägerbeteiligung vor. Auch ein Genehmigungs- oder Anzeigeverfahren ist nicht erforderlich. Es erfolgt nach dem Satzungsbeschluß lediglich eine Bekanntmachung der Satzung (§ 172 Abs. 1 Satz 3 BauGB, § 16 Abs. 2, § 12 BauGB)⁵⁹.

b) *Sanierungssatzung*

Im Rahmen der Vorbereitung der Sanierung erläßt die Gemeinde nach § 140 BauGB eine Sanierungssatzung, in der das Gebiet, in dem eine städtebauliche Sanierungsmaßnahme durchgeführt werden soll, förmlich als Sanierungsgebiet festgelegt wird⁶⁰. In der Sanierungssatzung ist das Sanierungsgebiet zu bezeichnen (§ 142 Abs. 3 BauGB)⁶¹.

zung); Beschluß vom 16. 3. 1994 – 4 NB 34.93 – (unveröffentlicht) (Abrundungssatzung): »Unter den Begriff der Abrundung fallen nur solche Fälle, in denen eine räumliche Grenzziehung vereinfacht und damit die Länge der Grenzziehung in der Regel verkürzt oder die Grenze in anderer Weise begründet wird. Die räumliche Reichweite einer derartigen Satzung ist deshalb von vornherein begrenzt und von tatsächlichen Verhältnissen abhängig. Die Gemeinde kann eine Abrundungssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 BauGB nicht zum Anlaß nehmen, um Außenbereichsflächen, die das Merkmal der Abrundung sprengen, gewissermaßen zu erleichterten Bedingungen dem Innenbereich zuzuschlagen. Ein durch eine Abrundungssatzung geschaffener treppenartiger Grenzverlauf, der nicht durch topographische oder sonstige Besonderheiten gerechtfertigt ist, stellt regelmäßig keine Abrundung im Sinne von § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB dar.«

53 Zu städtebaulichen Gründen zur Rechtfertigung des Ausschlusses von Vergnügungsstätten BVerwGE 77, 308 = DVBl. 1987, 1001 = BauR 1987, 520 = NVwZ 1987, 1072 (Spielhalle im Kerngebiet); BVerwGE 77, 317 = DVBl. 1987, 1011 = NVwZ 1987, 1074 = BRS 47 Nr. 58 (Verkaufsflächenbegrenzung); DVBl. 1992, 32 = BauR 1991, 713 = ZfBR 1992, 35 = BRS 52 Nr. 14 = Buchholz 406.12 § 1 BauNVO Nr. 13 (Ausschluß von Spielhallen); Buchholz 406.12 § 1 BauNVO Nr. 15 (Ausschluß von Spielhallen).

54 Degenhart, DVBl. 1993, 177. Der Bau von Wohnhäusern im Außenbereich ist nur bei einer entsprechenden Außenbereichssatzung begünstigt, BVerwG, NVwZ 1990, 962 = BayVBl. 1991, 473 (Außenbereichssatzung).

55 Hoppe, DVBl. 1990, 1009.

56 Peine, DÖV 1992, 85.

57 Grundlegend BVerwGE 78, 23 = DVBl. 1987, 1013 = BauR 1987, 676 = BRS 51 Nr. 1339, 1340 (Erhaltungssatzung). Gründe für die Versagung der Genehmigung hat die Gemeinde nicht zu regeln; Dierkes, BauR 1993, 129; Schöpfer, NVwZ 1991, 551; Stich, ZfBR 1991, 52.

58 So auch BVerwG, DVBl. 1993, 116 = DÖV 1993, 251 = BRS 54 Nr. 111. Allerdings können sich aus dem Abwägungsgebot Anforderungen an die Satzungsbegründung ergeben, so BVerwG, NVwZ 1993, 361.

59 BVerwG, NVwZ-RR 1993, 262. Dem Landes- und Ortsrecht bleibt bei der Bestimmung der Ortsüblichkeit ein Regelungsspielraum, der bundesrechtlich nicht eingeengt ist.

60 Zur Sanierung und Städtebauförderung Gaentzsch, NJW 1985, 881; Krautzberger, DVBl. 1984, 1149; ders., NVwZ 1987, 647; Löhr, ZfBR 1984, 267.

61 Zur Bezeichnung des Gebiets genügt es nach Auffassung des BVerwG nicht, daß in der Sanierungssatzung die in ihrem Geltungsbereich liegenden Grundstücke einzeln aufgeführt sind. Ein Verstoß gegen § 142 Abs. 3 Satz 2 BauGB kann jedoch nach

Eine Begründung⁶² sowie eine Bürger- oder Trägerbeteiligung sieht das Gesetz nicht vor. Die Sanierungssatzung ist der höheren Verwaltungsbehörde anzuzeigen (§ 143 Abs. 1 BauGB). Die Anzeige setzt eine Dreimonatsfrist in Lauf (§ 11 Abs. 3 BauGB). Die Sanierungssatzung tritt mit förmlicher Bekanntmachung in Kraft⁶³. Den Gemeinden ist ein angemessener Zeitraum für die Verwirklichung ihrer Sanierungsziele einzuräumen⁶⁴. Genehmigungspflichtige Vorhaben nach § 29 BauGB aber auch die Teilung eines Grundstücks und andere in § 144 Abs. 1 und 2 BauGB bezeichnete Rechtsvorgänge bedürfen der schriftlichen Genehmigung der Gemeinde⁶⁵. Auf der Grundlage der Sanierungssatzung werden für das förmlich festgesetzte Sanierungsgebiet Bebauungspläne aufgestellt. Für diese gelten die beschriebenen Verfahrensanforderungen einschließlich Entwicklungsgebot, Begründungsgebot, Bürger- und Trägerbeteiligung sowie Genehmigungs- bzw. Anzeigeverfahren.

c) Entwicklungsbereichssatzung

Eine zunehmende Bedeutung zur Erschließung neuer Baugebiete oder Umstrukturierung vorhandener Baugebiete werden die städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen erhalten⁶⁶. Sie dienen dazu, Ortsteile und andere Teile des Gemeindegebietes entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebiets oder der Region erstmalig zu entwickeln oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zuzuführen (§ 165 Abs. 2

BauGB). Die Maßnahmen sollen der Errichtung von Wohn- und Arbeitsstätten sowie von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen dienen⁶⁷. Vor der förmlichen Festlegung des Entwicklungsbereichs durch Satzung hat die Gemeinde grundsätzlich Voruntersuchungen durchzuführen oder zu veranlassen. Der Beschluß über den Beginn der Voruntersuchungen ist öffentlich bekanntzumachen mit der Folge, daß die Qualitätsmerkmale des Grund und Bodens auf diesen Zeitpunkt einfrieren und nachträgliche Qualitätserhöhungen bei der Berechnung der Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen (§ 169 Abs. 1 Nr. 4, § 153 BauGB) sowie der Ausgleichsbeträge (§ 166 Abs. 3 BauGB)⁶⁸ nicht berücksichtigt werden. Auch kann auf der Grundlage des Beschlusses über die Voruntersuchungen eine Zurückstellung von Vorhaben nach § 15 BauGB erfolgen. Die Entwicklungsbereichssatzung, in der der städtebauliche Entwicklungsbereich zu bezeichnen ist, ist zu begründen und bedarf der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde (§ 165 Abs. 7 BauGB). Die Entwicklungsbereichssatzung ist zusammen mit der Genehmigung ortsüblich bekanntzumachen. Die in § 144 BauGB bezeichneten Vorhaben und Rechtsvorgänge unterliegen hierdurch einer Genehmigungspflicht. Die Gemeinde stellt für den Entwicklungsbereich Bebauungspläne in dem zuvor beschriebenen Verfahren auf⁶⁹.

6. Weitere Satzungen

Die Fremdenverkehrssatzung sowie die Erschließungsbeitragsatzung runden das städtebauliche Satzungsrecht ab.

a) Fremdenverkehrssatzung

Durch eine Fremdenverkehrssatzung oder in einem Bebauungsplan⁷⁰ können Gemeinden, die in einer entsprechenden Rechtsverordnung der Landesregierung bezeichnet sind⁷¹, Gebiete mit Fremdenverkehrsfunktionen durch eine Genehmigungspflicht besonders sichern⁷². Wird die Genehmigungspflicht durch Bebauungsplan begründet⁷³, so gelten die verfahrensrechtlichen Anforderungen für die Aufstellung eines Bebauungsplans mit Begründungs- und Entwicklungsgebot, Bürger- und Trägerbeteiligung sowie Genehmigungs- oder Anzeigeverfahren. Wird eine (iso-

Heilungsvorschriften des BauGB unbeachtlich sein, so BVerwG, DVBl. 1993, 673 = UPR 1993, 266 = DÖV 1994, 310. Redaktionelle Fehler bei der Bezeichnung des Gebietes in einer Sanierungssatzung führen nicht zur Gesamtnichtigkeit, wenn trotz einzelner Ungenauigkeiten kein Zweifel an ihrem räumlichen Geltungsbereich besteht, BVerwG, Beschluß vom 1. 2. 1994 - 4 NB 44.93 - (unveröffentlicht).

62 BVerwG, Buchholz 406.15 § 5 StBauFG Nr. 4. Allerdings können nach Auffassung des BVerwG im Rahmen der erforderlichen Abwägung schriftlich festgelegte Begründungen sinnvoll sein, so BVerwG, BauR 1993, 64 = NVwZ 1993, 361 = BRS 54, Nr. 22.

63 Zum Außerkrafttreten der Sanierungssatzung infolge eines längeren Zeitablaufs BVerwG, Buchholz 406.15 § 5 StBauFG Nr. 4. Auch bedarf es keines Beitrittsbeschlusses der Gemeinde, wenn ihr die Genehmigungsbehörde in der Genehmigung einen bestimmten zeitlichen Rahmen für die Durchführung der Sanierungsmaßnahme vorgegeben hat, BVerwG, NVwZ-RR 1994, 9 = DÖV 1993, 921 = UPR 1993, 357.

64 BVerwGE 70, 83 = DVBl. 1985, 116 = NVwZ 1985, 109 = BauR 1985, 189 = BRS 51 Nr. 2243 (Konkretisierung Sanierungsziele); Beschluß vom 10. 9. 1990 - 4 B 126.90 - (unveröffentlicht).

65 Die Anforderungen an die Konkretisierung der Sanierungsziele steigen dabei mit zunehmender zeitlicher Geltungsdauer der Sanierungssatzung, BVerwGE 70, 83 = DVBl. 1985, 116 = NVwZ 1985, 109 = BauR 1985, 189 = BRS 51 Nr. 2243 (Konkretisierung Sanierungsziele); Beschluß vom 10. 9. 1990 - 4 B 126.90 - (unveröffentlicht); BauR 1979, 139 = DVBl. 1989, 153 = NJW 1979, 2577.

66 Battis/Krautzberger/Löhr, (Fußn. 5) Rdnr. 12 zu § 165 BauGB; Degenhart, DVBl. 1994, 1041; Gaentzsch, NVwZ 1991, 921; Leisner, NVwZ 1993, 935; Krautzberger, LKV 1992, 84; ders., DÖV 1992, 92; ders., WuV 1993, 85; Müller/Wollmann, Erhaltung der städtebaulichen Gestalt eines Gebietes durch Erhaltungssatzung, S. 183; Runkel, ZfBR 1991, 19; Schmidt-Eichstedt, BauR 1993, 38; Stich, WuV 1993, 104.

67 Daneben bieten sich auch städtebauliche Verträge als Möglichkeit der sozialgerechten Bodennutzung an, Grziwotz, DVBl. 1994, 1048.

68 BVerwG, DVBl. 1993, 441 = ZfBR 1993, 145 = UPR 1993, 218 = NVwZ 1993, 1112; Kleiber, ZfBR 1986, 263; Schindhelm, NVwZ 1992, 747.

69 Zu weiteren Einzelheiten Degenhart, DVBl. 1993, 1041.

70 Die Sicherung des Fremdenverkehrs kann ein legitimes städtebauliches Ziel darstellen, BVerwGE 56, 283 = DVBl. 1979, 151 = BauR 1978, 449 = Buchholz 406.11 § 1 BBauG Nr. 16 (Appartementgebäude); Gaentzsch, ZfBR 1991, 192.

71 Eine Prägung durch den Fremdenverkehr ist dann anzunehmen, wenn die öffentliche und private Infrastruktur der Gemeinde oder des Gemeindeteils auf die Fremdenverkehrsbedürfnisse ausgerichtet ist, so BVerwG, Beschluß vom 21. 4. 1994 - 4 B 193.93 - (unveröffentlicht).

72 Schmalz, in: Schrödter, Rdnr. 16 zu § 22 BauGB; Battis/Krautzberger/Löhr (Fußn. 5), Rdnrn. 1 ff. zu § 22 BauGB. Gegen die Wirksamkeit der Regelung bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken, so BVerwG, Urteil vom 21. 4. 1994 - 4 B 193.93 - (unveröffentlicht); VGH Mannheim, NJW 1993, 3216 = ZfBR 1993, 241.

73 Der Bebauungsplan kann sich auch auf wenige Grundstücke beziehen, so BVerwG, NVwZ-RR 1993, 456.

lierte) Fremdenverkehrssatzung aufgestellt⁷⁴, so ist auch diese Satzung zu begründen (§ 22 Abs. 11 BauGB). Soll neben der Bestimmung des Genehmigungsvorbehalts die höchstzulässige Zahl der Wohnungen in Wohngebäuden festgesetzt werden⁷⁵, ist den betroffenen Bürgern und berührten Trägern öffentlicher Belange innerhalb angemessener Frist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. An den Satzungsbeschuß schließt sich ein Anzeigeverfahren an (§ 22 Abs. 3, § 11 Abs. 3 BauGB)⁷⁶.

b) Erschließungsbeitragsatzung

Die Erhebung der Erschließungsbeiträge erfolgte bisher auf der Grundlage einer Erschließungsbeitragsatzung, die Art und Umfang der Erschließungsanlagen, die Art der Ermittlung und der Verteilung des Aufwandes sowie die Höhe des Einheitssatzes, die Kostenspaltung und die Merkmale der endgültigen Herstellung einer Erschließungsanlage regelt (§ 132 BauGB). Die Erschließungsbeitragsatzung wird ohne Bürger- und Trägerbeteiligung und ohne Genehmigungs- oder Anzeigeverfahren aufgestellt. Auch eine Begründung der Satzung ist nicht erforderlich. Durch die Änderung des GG wird dieser Teil des städtebaulichen Satzungsrechts wie auch das gesamte Erschließungsbeitragsrecht künftig im jeweiligen Landesrecht seine Rechtsgrundlage finden⁷⁷.

7. Fehlerunbeachtlichkeit nach §§ 214, 215 BauGB

Für alle städtebaulichen Satzungen gelten die eingeschränkten Wirksamkeitsvoraussetzungen in §§ 214, 215 BauGB⁷⁸. § 214 Abs. 1 und 2 BauGB macht die Wirksamkeit der Satzungen nur von der Einhaltung bestimmter Verfahrens- und Formvorschriften abhängig⁷⁹. Die einzelnen Verfahrens- und Formerfordernisse werden dabei zu Gruppen zusammengefaßt. Es handelt sich um die Einhaltung von Mindestanforderungen⁸⁰.

Für die Abwägung ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlußfassung über den Bauleitplan maßgebend (§ 214 Abs. 3 Satz 1 BauGB). Mängel im Abwägungsvorgang sind nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluß gewesen sind (§ 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB)⁸¹. Eine Heilung der städtebaulichen Satzung kann auch in einem vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB durchgeführt werden⁸². Neben einem *numerus clausus* der Fehler in § 214 BauGB sind nach § 215 BauGB⁸³ bestimmte Fehler nur auf Rüge beachtlich und nach Ablauf einer Rügefrist von einem Jahr für Verfahrens- und Formvorschriften sowie sieben Jahren für Abwägungsfehler unbeachtlich⁸⁴. Für städtebauliche Satzungen gilt ganz allgemein der Grundsatz, daß sich die Verwaltungsgerichte in ihrer Sachaufklärungspflicht nicht gleichsam ungefragt auf eine Suche nach Fehlern in der Vorgeschichte und Entstehungsgeschichte einer städtebaulichen Satzung begeben sollten⁸⁵.

II. Reformbedarf

Das Gesamtkonzept der städtebaulichen Satzungen hat sich zwar bewährt. Gleichwohl mehren sich Stimmen, die Kritik an den städtebaulichen Satzungen ausbringen. Die 15 verschiedenen Satzungstypen unterscheiden sich nach den jeweiligen städtebaulichen Funktionen sowie Zielsetzungen und werden teilweise – und das ist vor allem der Stein des Anstoßes – in recht unterschiedlichen Verfahren aufgestellt. Die Unterschiede auch in den Rechtsgrundlagen (BauGB, BauGB-MG) beruhen nur zum Teil auf sachlichen Notwendigkeiten.

Das Satzungsrecht ist in Teilbereichen zu kompliziert und in der Praxis ohne eingehendes Gesetzesstudium nicht umsetzbar. So ist es kaum zu erklären, daß im Rahmen der Aufstellung eines Bebauungsplans regelmäßig eine vorgezogene und förmliche Bürgerbeteiligung stattfindet, während das Verfahren zur Aufstellung eines Vorhaben- und Erschließungsplans regelmäßig mit einer Beteiligung lediglich der betroffenen Bürger auskommt. Gerade aus den neuen Bundesländern wissen wir, daß Vorhaben von weitreichender Bedeutung wie etwa Einkaufs- und Geschäftszentren in Innenstadtbereichen und – vor allem an Autobahnknotenpunkten – »auf der grünen Wiese«, Wohngebietsausweisung ganzer Trabantenstädte oder großflächige Gewerbeansiedlung vielfach in Rekordzeit aufgrund von Vorhaben- und Erschließungsplänen errichtet worden sind. Bei allem Verständnis für den dringenden Handlungsbedarf, der in den neuen Bundesländern nach der Wende bestand, ist kaum zu vermitteln, weshalb das Gesetz an die Aufstellung eines Vorhaben- und Erschließungsplans hinsichtlich der Bürger- und Trägerbeteiligung

74 Zur Bedeutung eines regionalen Raumordnungsprogramms in der Bauleitplanung BVerwG, Beschluß vom 24. 4. 1992 – 4 NB 36.91 – (unveröffentlicht); zur Abgrenzung zu einem Sondergebiet BVerwG, DVBl. 1985, 120 = BauR 1985, 173 = NVwZ 1985, 338 = BRS 51 Nr. 592, 593.

75 Das ist auch im Hinblick auf den Grundsatz des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden und dem vom Gesetzgeber herausgestellten Belang der Deckung eines dringenden Wohnbedarfs zulässig, so BVerwG, UPR 1994, 152 = StT 1994, 300 = ZfBR 1994, 145 = Buchholz 406.11 § 14 BauGB Nr. 23 (Beschränkung Wohnungszahl). Genehmigungshindernisse werden vielfach durch entsprechende Baulasten oder Dienstbarkeiten ausgeräumt, *Hiltl*, BayVBl. 1993, 385, 423.

76 An die Stelle einer Bekanntmachung der Fremdenverkehrssatzung kann eine Ersatzbekanntmachung des durchgeführten Anzeigeverfahrens treten.

77 Art. 74 Nr. 18 i. d. F. des Gesetzes zur Änderung des GG vom 27. 10. 1994 (BGBl. I S. 3146): »das Bodenrecht (ohne das Erschließungsrecht)«.

78 *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr* (Fußn. 5), Vorbem. 4 zu §§ 214–216 BauGB; *Hoppe*, in: *Ernst/Hoppe* (Fußn. 6), Rdnrn. 331 b–331 g, 438 ff. Zu Bestrebungen, die Fehlerquellen des Satzungsrechts auf ein sinnvolles Maß zu begrenzen, *Stüer*, DVBl. 1985, 469.

79 *Dolde*, BauR 1990, 1; *Schmaltz*, DVBl. 1990, 77.

80 (1) Der förmlichen Bürgerbeteiligung und der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (§§ 214 Abs. 1 Nr. 1, §§ 3, 4 BauGB). (2) Des Vorhandenseins eines Erläuterungsberichts zum Flächennutzungsplan (§ 214 Abs. 1 Nr. 2, § 5 Abs. 5 § 9 Abs. 8 BauGB). (3) Der Einhaltung des Genehmigungs- bzw. Anzeige und Bekanntmachungsverfahrens (§ 214 Abs. 1 Nr. 3, § 11 BauGB). (4) Des Entwicklungsgebots (§ 214 Abs. 2, § 8 BauGB). *Stüer*, Bauleitplanung (Fußn. 5), Rdnrn. 333 ff.

81 BVerwG, DVBl. 1992, 577 = UPR 1992, 188 = BauR 1992, 344 = BRS 54 Nr. 18.

82 BVerwG, DVBl. 1990, 364 = NVwZ 1990, 361 = BRS 51, Nr. 32.

83 *Peine*, NVwZ 1989, 637; *Gassner*, BauR 1993, 33. So gehört etwa der Mangel einer fehlenden Ausfertigung des Bebauungsplans zu den sonstigen Verfahrens- und Formfehlern, die nach § 215 Abs. 3 BauGB geheilt werden können, so BVerwG, NVwZ 1990, 258.

84 *Stüer*, Bauleitplanung (Fußn. 5), Rdnrn. 363 ff.

85 So mit dem Charme einer begrüßenswerten Handlungsanweisung für die Praxis jenseits jeder dogmatischen Begründung BVerwG, ZfBR 1979, 255 = BauR 1980, 40 = VR 1980, 204 = Buchholz 406.11 § 2 BBauG Nr. 18 (Fehlersuche).

geringere Anforderungen als an die Aufstellung eines Bebauungsplanes stellt. Auch die Sonderregelungen zugunsten des Wohnungsbaus mögen einem aktuellen Handlungsbedarf entsprochen haben. Auf Dauer läßt sich deren Existenzberechtigung jedoch nicht rechtfertigen. Soll einem dringenden Wohnbedarf Rechnung getragen werden, so kann von einer vorgezogenen Bürgerbeteiligung abgesehen werden (§ 2 Abs. 2 BauGB-MG). Auch ist im Rahmen der förmlichen Bürgerbeteiligung eine Verkürzung der Frist zur Offenlage auf zwei Wochen möglich (§ 2 Abs. 3 BauGB-MG). Ebenso ist kaum zu begründen, weshalb die gesetzlichen Regelungen zur Trägerbeteiligung im Falle der Deckung eines dringenden Wohnbedarfs⁸⁶ anders formuliert sind als in sonstigen Fällen⁸⁷. Für den Bebauungsplan und den Vorhaben- und Erschließungsplan gilt grundsätzlich das Entwicklungsgebot des § 8 BauGB. Bei Innenbereichssatzungen⁸⁸ genügt die Vereinbarkeit mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB, Sanierungssatzung nach § 142 BauGB sowie Entwicklungsbereichssatzung nach § 165 BauGB werden ebenfalls in jeweils unterschiedlichen Verfahren aufgestellt. Dasselbe gilt für die Fremdenverkehrssatzungen nach § 22 Abs. 2 BauGB und die Erschließungsbeitragsatzungen nach § 132 BauGB. Das System ist in seinen Verästelungen auch für den Kenner kaum noch zu durchschauen.

Ein weiterer Gesichtspunkt kommt hinzu: Städtebauliche Nutzungskonflikte werden vielfach durch Formelkompromisse des Gesetzgebers in den Vollzug und damit in die unterschiedliche Verwaltungspraxis auf Länderebene verschoben⁸⁹. Entsprechend unterschiedlich ist die Handhabung etwa der Genehmigungsgrundsätze der höheren Verwaltungsbehörden bei Innen- und Außenbereichssatzungen oder der Anforderungen an die naturschutzrechtlichen Regelungen in §§ 8 a-c BNatSchG⁹⁰. Ein solcher »Konflikttransfer«⁹¹ in den Verwaltungsvollzug oder unterschiedliche Verwaltungspraxis auf Länderebene hat Methode. Nur so gelingt es dem Bundesgesetzgeber vielfach

überhaupt, sich mit den Bundesländern und Interessengruppen auf einem möglichst »kleinen gemeinsamen Nenner« zu einigen. Die eigentlichen Sachprobleme werden dabei zumeist ungelöst an eine andere Ebene weitergegeben. Auch die zunehmende Tendenz des Gesetzgebers, durch Optimierungsgebote⁹² die Konflikte auf eine abstraktere Ebene zu verschieben und die Praxis bei der Bewältigung konkreter Sachprobleme eher ratlos zurückzulassen⁹³, ist bezeichnend für eine Gesetzgebungskunst, die abstrakte Formelkompromisse bereits für eine Konfliktbewältigung hält.

III. Reformvorschläge

Den aufgezeigten Mängeln des städtebaulichen Satzungsrechts kann wirksam nur durch eine weitgehende Umgestaltung vor allem seiner verfahrensrechtlichen Grundlagen entgegengewirkt werden⁹⁴. Die Zielsetzungen und Funktionen des städtebaulichen Satzungsrechts sollten konsolidiert, das BauGB-MG in das BauGB integriert, die Verfahren harmonisiert und das Satzungsrecht im Innen- und Außenbereich behutsam ausgebaut werden. Die farbenfrohen Gewänder unterschiedlicher städtebaulicher Satzungen sollten hinsichtlich des Aufstellungsverfahrens durch drei maßgeschneiderte Grundtypen ersetzt werden. Zugleich könnte der Gestaltungsspielraum des Satzungsgebers maßvoll erweitert werden⁹⁵.

1. Rückführung des BauGB-MG in das BauGB

Das im BauGB-MG enthaltene Sonderrecht zugunsten der Deckung eines dringenden Wohnbedarfs hatte durchaus

86 § 2 Abs. 4 BauGB-MG.

87 § 4 Abs. 1 BauGB.

88 Klarstellungssatzung (§ 34 Abs. 4 Nr. 1 BauGB), Entwicklungssatzung (§ 34 Abs. 4 Nr. 2 BauGB), Abrundungssatzung (§ 34 Abs. 4 Nr. 3 BauGB), erweiterte Abrundungssatzung (§ 4 Abs. 2 a BauGB-MG).

89 So etwa die Neuregelung des Zustimmungserfordernisses bei nicht privilegierten Vorhaben im Außenbereich nach § 36 Abs. 1 S. 3 BauGB durch das InvWoBauG.

90 Zur Berücksichtigung naturschutzrechtlicher Belange in der Bauleitplanung BVerwG, NVwZ 1989, 49; NVwZ 1991, 62; DVBl. 1993, 167 = DÖV 1993, 440 = NVwZ 1993, 565 = NuR 1993, 125 (Sachsendamm); Gaentzsch, NuR 1990, 1; Gassner, NuR 1993, 252; Kuchler, DVBl. 1989, 973; Louis/Klatt, NuR 1987, 347; Stich, DVBl. 1992, 257.

91 Zum Grundsatz der Konfliktbewältigung durch Planung BVerwGE 50, 49 = DVBl. 1976, 214 = BauR 1976, 100 (Tunnelofen); BVerwGE 69, 30 = DVBl. 1984, 343 = NVwZ 1984, 235 = BRS 42 Nr. 2, Nr. 30 (Reuter-Kraftwerk); DVBl. 1987, 1273 = NVwZ 1988, 351 = BRS 51 Nr. 175, Nr. 180 (Volksfürsorge); BVerwGE 80, 184 = DVBl. 1988, 1167 = NJW 1989, 467 = BRS 51 Nr. 43, Nr. 146 (Schallschutzfenster); ZfBR 1989, 129 = DVBl. 1989, 661 = BauR 1989, 306 = UPR 1989, 367 = BRS 49 Nr. 44 (Parkhaus); DVBl. 1991, 452 = NVwZ 1991, 871 = BRS 50 Nr. 44; Beschluß vom 30. 11. 1992 - 4 NB 41.92 - (unveröffentlicht); DVBl. 1992, 577 = ZfBR 1992, 138 = BauR 1992, 344 = BRS 54 Nr. 18; NVwZ-RR 1993, 139; Stüer, Bauleitplanung (Fußn. 5), Rdnr. 421.

92 Optimierungsgebote verlangen im Gegensatz zu Planungsleitsatzen (Beachtensgebote nach dem Prinzip der »rote Ampel«, die in keinem Falle überfahren werden darf) keine strikte Beachtung (BVerwGE 90, 329 = DVBl. 1992, 1438 = ZfBR 1992, 280 = BRS 54 Nr. 12 - Ziele der Raumordnung). Optimierungsgebote sind vielmehr der Abwägung zugänglich und auf eine qualifizierte, möglichst weitgehende Berücksichtigung gerichtet. Der Vorrang ist dabei nicht absolut, sondern relativ (und vielfach von dem Prinzip des Vergieens von Krokodilstränen beherrscht »Die Berücksichtigung der Belange hat sich zu unserem großen Bedauern nicht einrichten lassen«). Grundlegend Hoppe, DVBl. 1992, 853; BVerwG, NJW 1986, 82; Beschluß vom 13. 7. 1989 - 4 NB 20.89 - (unveröffentlicht): »Ein Optimierungsgebot steckt neben anderen Bestimmungen den rechtlichen Rahmen ab, innerhalb dessen geplant werden darf. Die Mißachtung eines Optimierungsgebotes führt stets zur Unzulässigkeit der geplanten Maßnahme.« BVerwG, Beschluß vom 15. 11. 1989 - 4 NB 28.89 - (unveröffentlicht); DVBl. 1990, 1185 = NVwZ 1991, 69 = UPR 1991, 102 = BRS 50 Nr. 227. Stüer, Bauleitplanung (Fußn. 5), Rdnr. 379.

93 So manches Gemeinderatsmitglied könnte da wie der in seine Heimat zurückgekehrte Teilnehmer eines amerikanischen Fachkongresses resigniert feststellen: »I'm still confused, but on a much higher level« (»Ich tappe zwar immer noch völlig im dunkeln, aber auf einem wesentlich höheren Niveau«).

94 Die Reformbestrebungen gehen dabei allerdings über den Bereich der städtebaulichen Satzungen weit hinaus und umfassen alle Bereiche des Städtebaurechts, die auf den Prüfstand geraten sind, Krantzberger/Wagner, DVBl. 1994, 1025. Auch das Abwägungsgebot sollte nach Meinung gewichtiger Stimmen in das gesetzgeberische Reformpaket der 13. Legislaturperiode einbezogen und zumindest teilweise gesetzlich geregelt werden, so Hoppe, DVBl. 1994, 1033.

95 Für Korrekturen setzen sich auch Krantzberger/Wagner, DVBl. 1994, 1025, ein.

seine Berechtigung. Auf Dauer ist aber wegen der dargestellten Schwierigkeiten vor allem im Verwaltungsvollzug eine Rückführung in das BauGB angezeigt. Spezialvorschriften zugunsten des Wohnungsbaus sind dabei langfristig nicht erforderlich. Das Anliegen der Bereitstellung von Wohnbauland kann auch mit dem allgemeinen Instrumentarium der Bauleitplanung durch die Gemeinden wirksam gefördert werden. Die Integration des BauGB-MG in das BauGB sollte dabei in der Tendenz so erfolgen, daß die Verfahrenserleichterungen zugunsten der Bereitstellung von Wohnbauland auch anderen Vorhabenbereichen wie etwa der Gewerbeansiedlung oder Einzelprojekten unterschiedlicher Art zugute kommen. Auch bestünde eine gute Gelegenheit, die Stellung der planenden Gemeinden bei Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Sinne einer eigenverantwortlichen städtebaulichen Planung weiter auszubauen. Auf verfahrensrechtliche Sonderregelungen zugunsten des Wohnungsbaus oder gewerblicher Nutzungen könnte daher auf Dauer verzichtet werden.

2. Begründungsgebot für alle städtebaulichen Satzungen

Die Gemeinde ist zwar nach der Rechtsprechung des BVerwG aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht zu einer Begründung der Satzungen verpflichtet⁹⁶. Gleichwohl sollte der Satzungsgeber bei allen städtebaulichen Satzungen auf eine Begründung verpflichtet werden. Städtebauliche Satzungen unterliegen der Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO⁹⁷, für die die Beachtung des Abwägungsgebotes eine wichtige Steuerfunktion erfüllt. Belange, die mehr als geringfügig, schutzwürdig und erkennbar sind, gehören zum Abwägungsmaterial und müssen daher bei der Aufstellung städtebaulicher Satzungen eingestellt werden. Ob die planende Gemeinde so verfahren ist, läßt sich vor allem aus einer der Satzung beigegebenen Begründung ableiten. Wenn städtebauliche Satzungen über den Weg der Abwägung eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums vornehmen können sowie Chancen und Möglichkeiten ebenso zuteilen wie entziehen können, dann muß der zugrundeliegende Abwägungsprozeß möglichst transparent und auch in der Gerichtskontrolle nachvollziehbar sein. Viel wäre daher auch im Hinblick auf die Akzeptanz beim Bürger gewonnen, wenn alle städtebaulichen Satzungen schriftlich und damit auf Dauer nachvollziehbar begründet werden müßten. In die Begründungspflicht sollten nicht nur die »großen« Satzungen wie etwa der Bebauungsplan, der Vorhaben- und Erschließungsplan oder die Entwicklungsbereichssatzung einbezogen werden. Auch etwa eine Erhaltungssatzung, eine Sanierungssatzung oder eine Veränderungssperre würden durch eine Begründung an Profil gewinnen.

3. Entwicklungsgebot und geordnete städtebauliche Entwicklung

Der Bebauungsplan und der Vorhaben- und Erschließungsplan sollten dem Entwicklungsgebot nach § 8 BauGB verpflichtet bleiben. Bei allen anderen Satzungen sollte eine geordnete städtebauliche Entwicklung gewährleistet sein.

4. Bürger- und Trägerbeteiligung

Die Bürgerbeteiligung sollte weitgehend gewährleistet und wo nötig ausgebaut werden. Für den Bebauungsplan ist im Grundsatz weiterhin eine vorgezogene und förmliche Bürgerbeteiligung kennzeichnend, die sich bewährt hat. Beim Vorhaben- und Erschließungsplan sollte die Bürgerbeteiligung – wie bisher – im Regelfall ebenso erfolgen. Die Gemeinde sollte allerdings in der Lage sein, nach Maßgabe eigener Einschätzung auf eine vorgezogene Bürgerbeteiligung zu verzichten und die Offenlegung im Rahmen der förmlichen Bürgerbeteiligung auf zwei Wochen zu verkürzen. Für die übrigen städtebaulichen Satzungen genügt ein vereinfachtes Verfahren der Bürgerbeteiligung. Es ist den betroffenen Bürgern Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist zu geben.

Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange sollte mit der Bürgerbeteiligung harmonisiert werden. Den Trägern kann für die Abgabe einer Stellungnahme eine Frist von einem Monat gesetzt werden mit anschließender Präklusion (§ 2 Abs. 4 BauGB-MG). Neben dieser Form der Beteiligung könnte ein Anhörungstermin treten (§ 2 Abs. 5 BauGB-MG). Die gesetzliche Anordnung einer Präklusion hat durchaus ihren Sinn. Zwar müssen in die Abwägung die mehr als geringfügigen, schutzwürdigen und erkennbaren Belange eingestellt werden (»Schrankentrias«)⁹⁸. Und für die Erkennbarkeit hat die Beteiligung eine wichtige Funktion: Belange, die in der Bürgerbeteiligung nach § 3 BauGB oder der Trägerbeteiligung nach § 4 BauGB vorgebracht wurden, sind im Regelfall erkennbar. Im übrigen sind es betroffene Belange nur, wenn sie offen auf der Hand liegen und sich der planenden Gemeinde geradezu aufdrängen. In diesem Bereich macht es daher durchaus Sinn, eine Präklusion für solche Belange anzuordnen, die in der Trägerbeteiligung nicht vorgebracht worden sind und die sich der Gemeinde nicht aufdrängen.

5. Anzeigeverfahren – Freistellung

Die städtebaulichen Satzungen sollten im Grundsatz dem Anzeigeverfahren unterliegen. Dies gilt auch für den Bebauungsplan, der aus dem Flächennutzungsplan entwickelt worden ist. Das Anzeigeverfahren ist innerhalb von einem Monat mit Verlängerungsmöglichkeit auf insgesamt drei Monate durchzuführen. Bei den Plansicherungssatzungen (Veränderungssperre und Vorkaufssatzungen) kann – wie bisher – auf ein Anzeigeverfahren verzichtet werden. Dasselbe könnte für einen Teil der Satzungen gelten, die aus dem Flächennutzungsplan entwickelt worden sind.

6. Straffung des Rechts der Innenbereichs- und Außenbereichssatzungen

Die Innenbereichssatzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB und § 4 Abs. 2 a BauGB-MG könnten in den gesetzlichen Voraussetzungen und Zielsetzungen gestrafft und zu einer neuen Gruppe zusammengefaßt werden. Dabei sollte erwogen werden, den vom Gesetzgeber gewünschten Effekt einer behutsamen Erweiterung des Innenbereichs deutlicher als bisher zum Ausdruck zu bringen. Anderenfalls besteht die Gefahr, daß die Innenbereichssatzungen lediglich als Klarstellungen des Satzungsgebers zur ohnehin bestehenden Rechtslage im nicht beplanten Innenbereich verstanden werden könnten⁹⁹. Auch die satzungsrechtlichen

⁹⁶ So auch BVerwG, DVBl. 1993, 116 = DÖV 1993, 251 = BRS 54 Nr. 111; BVerwGE 74, 47 = DVBl. 1986, 686 = BauR 1986, 298 = NVwZ 1986, 917 (fehlende Begründung).

⁹⁷ Grundlegend BVerwGE 59, 87 = DVBl. 1980, 233 (Fußn. 16) (Abwägungsmaterial); Kopp, Rdrrn. 1 ff. zu § 47 VwGO; Stüer, DVBl. 1985, 469.

⁹⁸ BVerwGE 59, 87 (Fußn. 16); Stüer, Bauleitplanung (Fußn. 5), Rdnr. 409.

⁹⁹ In diese Richtung tendiert BVerwG, DVBl. 1990, 1112 (Fußn. 52); Beschluß vom 16. 3. 1994 – 4 NB 34.93 – (unveröffentlicht).

Möglichkeiten der Gemeinde im Außenbereich (§ 4 Abs. 4 BauGB-MG) sollten zumindest auf dem gegenwärtigen Stande gehalten, vielleicht sogar noch vorsichtig ausgebaut werden.

7. Verzicht auf Sonderregelungen in den neuen Ländern

Die Sonderregelungen des städtebaulichen Satzungsrechts für die neuen Bundesländer sind künftig entbehrlich. Die planenden Gemeinden haben in den Aufbaujahren nach der Wende nach dem Motto »learning by doing« einen »städtebaulichen Schnellkurs« absolviert und sind um zahlreiche Erfahrungen reicher geworden. Sie können nun – gestärkt durch Praxiserfahrungen, zunächst unterstützt durch »Westimporte mit Buschzulage« und einen zumeist verlässlichen »Buschfunk« – ihre städtebaulichen Aufgaben in jeder Hinsicht gleichberechtigt mit den westdeutschen Gemeinden erfüllen. Ein besonderes Instrumentarium für »städtebauliche Schnellschüsse« oder erhöhte Kontroll- und Aufsichtsmechanismen ist, vor allem, sobald die Gemeinden über genehmigte Flächennutzungspläne verfügen und bei einer wachen Raumordnung und Landesplanung nicht mehr erforderlich.

8. Drei Typen städtebaulicher Satzungen

Das Verfahren der Aufstellung städtebaulicher Satzungen kann wesentlich gestrafft werden. Auf gesetzlich vorgeschriebene Sonderformen sollte dabei weitgehend verzichtet werden. Verschiedene Spielarten, etwa im Rahmen der Bürger- und Trägerbeteiligung, könnten der gemeindlichen Entscheidung anheimgegeben werden. Das Recht der städtebaulichen Satzungen käme dann hinsichtlich des Aufstellungsverfahrens mit drei städtebaulichen »Maßzügen« aus:

- Bebauungsplan, Vorhaben- und Erschließungsplan und Entwicklungsbereichssatzung werden grundsätzlich in einem »großen Verfahren« mit vorgezogener und förmlicher Bürgerbeteiligung und förmlicher Trägerbeteiligung aufgestellt (»Business-Class«). Fakultativ sollte bei beiden Satzungstypen die Gelegenheit zur Stellungnahme für betroffene Bürger und berührte Träger öffentlicher Belange innerhalb angemessener Frist mit entsprechender Präklusion genügen. Der Gemeinde könnte hinsichtlich dieser Formen der Bürger- und Trägerbeteiligung ein Wahlrecht eingeräumt werden. Die Satzung ist mit einer Begründung zu versehen. Auf den Satzungsbeschluß folgt ein Anzeigeverfahren. Das Inkrafttreten wird durch die ortsübliche Bekanntmachung der

Durchführung des Anzeigeverfahrens bewirkt. Ist die Satzung aus dem Flächennutzungsplan entwickelt, könnte auf das Anzeigeverfahren verzichtet werden.

- Die übrigen städtebaulichen Satzungen – mit Ausnahme der Sicherungssatzungen (Veränderungssperre, Vorkaufssatzung) und bisher der Erschließungsbeitragssatzung – werden im »vereinfachten Verfahren« der Bürgerbeteiligung und der Trägerbeteiligung aufgestellt (»Economy-Class«). Es genügt für betroffene Bürger und berührte Träger öffentlicher Belange die Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist. Die Satzungen sind zu begründen. Auf den Satzungsbeschluß folgt ein Anzeigeverfahren. Steht die Satzung zu den Darstellungen des Flächennutzungsplans nicht im Widerspruch, sollte im Interesse der Verfahrensbeschleunigung und der Stärkung des gemeindlichen Entscheidungsfreiraums erwogen werden, auf ein Anzeigeverfahren zu verzichten.
- Die Sicherungssatzungen (Veränderungssperre und Vorkaufssatzung) und die Erschließungsbeitragssatzung werden ohne Bürgerbeteiligung und Trägerbeteiligung in einem »kleinen Verfahren« aufgestellt (»Slim-Class«). Auch diese Satzungen sind mit einer Begründung zu versehen. Der Aufstellungsbeschluß zu einer städtebaulichen Satzung ist die Grundlage für Zurückstellung und Veränderungssperre gem. §§ 15 ff. BauGB.

Zugegeben: Ein solches Konzept würde sich von liebgewonnenen Einzelregelungen des städtebaulichen Satzungsrechts verabschieden. Aber ohne Verzicht auf schmückenden Zierrat und die Beschränkung auf wesentliche Grundformen wird die Forderung unseres Bundespräsidenten nach einfacheren Gesetzen und einer »marktorientierten Ausrichtung« an den Wünschen und Belangen der rechtsuchenden Bürger wohl nicht erfüllt werden können. Sonst bliebe am Ende trotz aller Appelle in wohlmeinenden Festansprachen alles beim alten und das Recht der städtebaulichen Satzungen so kompliziert wie bisher¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Und dann könnten schließlich auch die Richter die ohnehin wohl nicht ganz strikt zu beherzigende Mahnung des Bundespräsidenten in den Wind schlagen und sich auch weiterhin nach dem Vorbild der Wissenschaft die Freiheit herausnehmen, die eigenen Erkenntnisse mit einer gründlichen Portion schmückender Fußnoten zu garnieren, *Herzog* (Fußn. 1), Tagungsbericht bei *Stüer*, DVBl. 1994, 1283; vgl. auch *Bertrams*, Präsidentenwechsel in Münster, Tagungsbericht bei *Stüer*, NVWBL 1994, 451.

Gefahrenabwehr durch private Sicherheitskräfte im Lichte des staatlichen Gewaltmonopols*

Von Universitätsprofessor Dr. Martin Schulte, Dresden

Nach einer Untersuchung des Mannheimer Instituts für praxisorientierte Sozialforschung fühlen sich rd. zwei Drittel der westdeutschen und fast alle ostdeutschen Bürger von Kriminalität bedroht. Es vermag deshalb nicht zu erstaunen, daß das Geschäft mit der Angst der Bürger blüht und das private Sicherheitsgewerbe boomt. Kaum ein Monat vergeht, an dem nicht neue Modelle und Konzepte zur Gefahrenabwehr durch private Sicherheitskräfte entwickelt werden.

Als jüngstes Beispiel sei an dieser Stelle nur die Absicht der Stadt Dresden genannt, eine Sicherheits- und Servicegesellschaft zu gründen, an der die Stadt zu 51 % und eine private Sicherheitsfirma zu 49 % beteiligt sein sollen.

* Die Veröffentlichung gibt den Vortrag wieder, den ich am 5. 7. 1994 vor dem Habilitationsausschuß der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster gehalten habe.