

Neue Herausforderungen

Heute mehr denn je ist das kommunale Planungs- und Bauwesen einem Wandel unterworfen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen werden komplexer, Investoren treten mit neuen Wünschen auf und Funktionenteilung zwischen den Gemeinden wird immer wichtiger.

Die planenden Städte und Gemeinden stehen vor neuen Herausforderungen. Diese ergeben sich nicht zuletzt aus einem Umbruch in der Gesellschaft. Neue Anforderungen im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes, aber auch neue Nutzungsansprüche an die städtebauliche Planung treten hinzu. Neue Formen des Einzelhandels, Internet und E-commerce stellen auch die kommunale Bauleitplanung vor neue Anforderungen. Neue Vertriebsformen und neue Kundenwünsche bestimmen die Szene. Seit einiger Zeit ist auch die Diskussion um die sogenannte Factory-outlet-Center entbrannt. Es handelt sich um großflächige Einzelhandelsbetriebe, die unter Ausschaltung des Groß- und Einzelhandels der Direktvermarktung von Waren aus besonderen Marktsegmenten dienen und die trotz ihres eingeschränkten Warenangebotes in der Regel auch Einkaufszentren im Sinne von Paragraph 11 III der Baunutzungsverordnung (BauNVO) sind. Sie sind dann grundsätzlich nur in Kerngebieten oder ausgewiesenen Sondergebieten, nicht in Gewerbegebieten zulässig.

Bündel von Instrumenten

Die Städte und Gemeinden haben hier nicht selten große Sorgen. Wenn es nicht gelingt, die Innenstädte entsprechend attraktiv zu halten, wird es zu Verödungen und zu Trading-down-Effekten kommen, die schließlich nicht mehr anzuhalten sind. Hier sind die Städte und Gemeinden aufgerufen, gegenzusteuern und dafür Sorge zu tragen, daß die Kunden mit ihren sich wandelnden Wünschen nach Möglichkeit an integrierten Standorten ein reichhaltiges Angebot vorfinden. Denn anderenfalls wären auch erhebliche Infrastrukturaufwendungen der öffentlichen Hand vertan. Das Recht der städtebaulichen Planung bietet hier in Paragraph 11 der Baunutzungsverordnung ein reichhaltiges Bündel von Instrumenten, um Fehlentwicklungen gegenzusteuern und die Käuferströme vor allem im Bereich des periodischen und eines Teils des aperiodischen Bedarfs auch weiterhin in die Zentren und Ortskerne zu lenken. Die kommunale Bauleitplanung muß die ihr zur Verfü-

gung stehenden Instrumente besonnen und klug nutzen.

In Zeiten einer zunehmenden Globalisierung wachsen auch die Städte und Gemeinden enger zusammen. Interkommunale Abstimmung und Funktionenteilung werden in Zukunft noch größer als bisher geschrieben. Über die formale Abstimmung benachbarter Bauleitpläne hinaus sind Planungsvorhaben mit Auswirkungen auf Nachbargemeinden in geeigneter Weise abzustimmen. Dabei haben die Standortgemeinden die Belange der Nachbargemeinden wie auch die eigenen Interessen in die Abwägung einzustellen. Zugleich ist die Raumordnung aufgerufen, an der interkommunalen Abstimmung mitzuwirken und dabei im Sinne des Gegenstromprinzips (Paragraph 1 III Raumordnungsgesetz) einen ausreichenden Spielraum für die kommunale Eigenentwicklung zu belassen.

Mehr als in der Vergangenheit tritt der städtebauliche Vertrag in den Blickpunkt des kommunalen Interesses. Er kann vor allem als Instrument der Konfliktbewältigung und der Lastenverteilung genutzt werden. Zwar hat die Bauleitplanung vom Grundsatz her die von ihr hervorgegerufenen Konflikte auch zu lösen. Diese Konfliktbewältigung kann allerdings auch in Parallel- oder Nachfolgeverfahren erfolgen, wenn diese in der Lage sind, eine sachgerechte Konfliktbewältigung tatsächlich zu leisten.

Der städtebauliche Vertrag erfüllt hierzu gute Voraussetzungen. Er eignet sich nicht nur in der Sonderform des Durchführungsvertrages im Zusammenhang mit der Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans. Auch in anderen Bereichen der kommunalen Planung kann der städtebauliche Vertrag als hilfreiches Instrumentarium der Lastenverteilung genutzt werden. Die jeweiligen Leistungen müssen allerdings angemessen sein, wofür die gesetzlichen Leitbilder einen Orientierungsrahmen geben. Je stärker dabei die Lasten auf den Vertragspartner der Gemeinde verschoben werden, um so größer muß in der Regel der Gemeinwohlbezug und die jeweilige Rechtfertigung sein, die den städtebaulichen Vertrag tragen.

Sind die vereinbarten Regelungen nicht mehr angemessen, ist der Vertrag nichtig

und steht zur Rückabwicklung an. Dabei kann sich die Gemeinde nicht auf Treu und Glauben berufen, wenn sie etwa ihrerseits einen Bebauungsplan aufgestellt und dem Vertragspartner Baurecht geschaffen hat, dieser die von ihm an die Gemeinde erbrachte Leistung aber unter Hinweis auf die fehlende Angemessenheit der Regelung später wieder zurückverlangt. Bei der Bestimmung von angemessenen Regelungen ist daher Vorsicht geboten.

Weicher Übergang

Auch im Bereich des Naturschutzrechtes kommen auf die Städte, Gemeinden und Kreise weitere Herausforderungen zu. Umweltschützende Belange werden in der Bauleitplanung im Rahmen der Abwägung berücksichtigt. Durch den Baurechtskompromiß ist dabei sichergestellt, daß einerseits die naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen (Eingriff, Vermeidung, Minimierung und Kompensation) abgearbeitet werden, andererseits aber die naturschutzrechtlichen Anforderungen in der Abwägung mit anderen Belangen zum Ausgleich gebracht werden können.

Auch der Unterschied zwischen dem am Ort des Eingriffs vorzunehmenden Ausgleich und dem im Landschaftsraum durchzuführenden Ersatz ist in der Bauleitplanung aufgegeben und durch ein System ersetzt, das einen „weichen Übergang“ zwischen den verschiedenen Kompensationsmaßnahmen ermöglicht. Dieser Schritt sollte ursprünglich auch im Naturschutzrecht vollzogen werden, ist jedoch als Teil der Gesamtnovelle zum Naturschutzrecht in der vergangenen Legislaturperiode gescheitert.

Die naturschutzrechtlichen Berücksichtigungserfordernisse in der Bauleitplanung haben sich inzwischen gut eingespielt und werden von den Städten und Gemeinden im allgemeinen beherrscht. Als wohltuend wird empfunden, daß die kommunalen Entscheidungen nicht strikt gebunden sind, sondern über das seit langem vertraute Abwägungsmodell gewonnen werden. Dies gibt den planenden Städten und Gemeinden eine ausreichende Handlungsfreiheit. Auch in diesem Fall kann der städtebauliche Ver-



Planentwurf: Die Ansprüche an die städtebauliche Planung werden immer größer.

Foto: The Stockmarket

trag einen Teil der Lasten der naturschutzrechtlichen Konfliktbewältigung übernehmen. Die Gemeinde kann dabei nach dem Grundsatz vorgehen, daß der Vorhabenträger den entstehenden Kompensationsbedarf in vollem Umfang zu tragen hat (Paragraph 135a I Baugesetzbuch).

Striktere Anforderungen stellen sich da schon bei einer Beeinträchtigung von Vogelschutzgebieten oder den sogenannten Fauna-Flora-Habitat-Gebieten (FFH-Gebieten). Zwar sind inzwischen durch die Paragraphen 19 a bis 19 c des Bundesnaturschutzgesetzes (BnatSchG) die gesetzlichen Grundlagen zur Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie und der FFH-Richtlinie geschaffen worden. Die Habitate nach der FFH-Richtlinie sind aber bisher noch nicht ausgewiesen, obwohl die Fristen hierfür bereits abgelaufen sind. Wie etwa die Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht zur A 20 oder zur Ortsumgehung Hildesheim gezeigt haben, gilt das europäische Richtlinienrecht nach Ablauf der Umsetzungsfristen unmittelbar. Für ausgewiesene oder faktische Vogelschutzgebiete sowie für potentielle FFH-Gebiete ist daher eine Verträglichkeitsprüfung vorzunehmen. Ist ein Projekt danach vor dem Hintergrund der Erhaltungsziele für das Gebiet als Ganzes oder wesentliche Gebietsteile unverträglich, ist es grundsätzlich unzulässig.

Das Projekt kann allerdings bei zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, etwa bei Gefahr für Leib und Leben oder zum Schutz des Gebietes selbst, zugelassen werden. Auch aus

überwiegenden wirtschaftlichen Gründen kann eine Projektzulassung erfolgen. Es dürfen keine zumutbaren Alternativen vorhanden sein. Die Öffentlichkeit ist gegebenenfalls zu beteiligen und die erforderlichen Kompensationsmaßnahmen sind zu treffen (Artikel 6 Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie). Sind prioritäre (besonders schützenswerte) Gebiete oder Arten betroffen, ist vor der Zulassung der Projekte eine Stellungnahme der EU-Kommission einzuholen.

Die Hürden sind zwar überwindbar, erfordern aber eine erhöhte Aufmerksamkeit. Das Konzept „Natura 2000“ ist dabei nicht rein fachlich angelegt. Die planenden Städte und Gemeinden haben daher ein Mitspracherecht bereits bei der Meldung und Ausweisung der FFH-Gebiete.

Trägt das bisherige Meldeverfahren ihren Vorstellungen nicht ausreichend Rechnung, sollten die Gemeinden sich nicht scheuen, unmittelbar an die Brüsseler Kommission heranzutreten und dort ihren Standpunkt vorzutragen.

Im Planungsrecht ergeben sich für die Kommunen weitreichende Veränderungen auch aus der Änderungsrichtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Änderungsrichtlinie). Deren Umsetzungsfristen sind inzwischen abgelaufen, sie gilt daher nun unmittelbar. Bereits heute ist für Einzelhandelsflächen mit einer Geschoßfläche von mehr als 5000 Quadratmetern eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) vorzunehmen. Auch die Errichtung von Feriendörfern, Hotelkomplexen und sonstigen großen Einrichtungen für die Ferien- und

Fremdenbeherbergung ist bereits heute UVP-pflichtig.

Durch die UVP-Änderungsrichtlinie ist der Katalog der Infrastrukturprojekte erheblich erweitert worden. Für Städtebauprojekte etwa, einschließlich der Errichtung von Einkaufszentren und den Bau von Straßen, ist in Zukunft ein Prüfverfahren vorgeschaltet, bei dessen für Umweltbelange negativem Ausgang eine förmliche UVP durchzuführen ist.

Die Ergebnisse sind in einem Umweltbericht darzulegen, der neben die Begründung des Bebauungsplanes tritt und ebenfalls in der förmlichen Bürgerbeteiligung und in der Trägerbeteiligung mit auszulegen ist. Fehler in der Einschätzung der UVP-Pflicht können jedoch nach den vorgesehenen gesetzlichen Regelungen unbeachtlich sein.

Da die UVP-Änderungsrichtlinie nicht rechtzeitig umgesetzt worden ist, gelten ihre neuen Anforderungen bereits heute für neu aufzustellende Bebauungspläne unmittelbar. Es wird daher empfohlen, eine Prüfung der Umweltbelange bereits heute nach dem Entwurf des Artikelgesetzes vorzunehmen. Anderenfalls besteht die Gefahr, daß Bebauungspläne später in der Gerichtskontrolle an einer fehlenden UVP scheitern.

Kommunale Interessen

Mit dem weiteren Ausbau der Infrastruktur in Ost und West stellt sich auch die Frage des Verhältnisses zwischen kommunaler Bauleitplanung und Fachverwaltungen neu. Auch die an sich bevorrechtigte privilegierte Fachplanung hat dabei auf kommunale Interessen nach Möglichkeit Rücksicht zu nehmen. Die Gemeinden sind zu beteiligen und städtebauliche Belange sind zu berücksichtigen (Paragraph 38 Baugesetzbuch). Für aufgegebenen oder nicht mehr benötigte Bahnanlagen bedeutet dies beispielsweise, daß die Eisenbahnverwaltung durch ein Hinauszögern der Entwidmung nicht beliebig lange die Hand auf Bahnliegenschaften legen darf.

Das Städtebaurecht bleibt weiter in Bewegung. Die planenden Städte und Gemeinden würden sich wünschen, daß die bevorstehenden Gesetzesänderungen noch überschaubar bleiben und daß nicht bald auch für Rat und Verwaltung der Ausspruch gilt, den ein Planer zweifeltätig, als er von einem Fortbildungskurs in Amerika zurückkehrte: „I'm still confused, but on a much higher level“ („Ich bin zwar immer noch völlig verwirrt, aber auf einem wesentlich höheren Niveau“).

Bernhard Stür

Professor Dr. Bernhard Stür ist Fachanwalt für Verwaltungsrecht und Notar in Münster.