



Bundesministerium
für Verkehr, Bau-
und Wohnungswesen

Novellierung des Baugesetzbuchs

**Bericht der
Unabhängigen Expertenkommission**

Impressum

Herausgeber:

**Bundesministerium für Verkehr,
Bau- und Wohnungswesen
Invalidenstraße 44
10115 Berlin**

Druck:

Druckerei des BMVBW, Bonn

**Weitere Informationen im Internet
unter www.bmvbw.de**

**oder beim Bürgerservice
Tel.: 01888/300-3060
Fax: 01888/300-1942**

**Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit
des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und
Wohnungswesen. Sie wird kostenlos abgegeben,
ist nicht zum Verkauf bestimmt und darf nicht zu
Wahlwerbezwecken eingesetzt werden.**

BERICHT
der
Unabhängigen Expertenkommission
zur
Novellierung des Baugesetzbuchs

Berlin, August 2002

Mitglieder der Kommission:

Dr. Günter Gaentzsch (Vorsitzender),
Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht a. D.

Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde (Stellvertretender Vorsitzender),
Rechtsanwalt, Dolde & Partner

Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis (Geschäftsführer)
Professor an der Humboldt-Universität zu Berlin

Dipl.-Ing. Gabriele Dönig-Poppensieker,
Senatorin für Bauwesen und Umwelt und
Erste Stellvertretende Oberbürgermeisterin, Hansestadt Greifswald

Prof. Hans-Georg Gierke,
Ministerialdirigent, Niedersächsisches Innenministerium

Dr. Heinz Janning,
Beigeordneter, Stadt Rheine

Prof. Dr. Hans. D. Jarass, LL.M.,
Professor an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Dr. Engelbert Lütke Daldrup,
Beigeordneter, Stadt Leipzig

Jens Meißner,
Ministerialrat, Thüringer Innenministerium

Dipl.-Ing. Martin zur Nedden,
Beigeordneter, Stadt Bochum

Dr. Olaf Reidt,
Rechtsanwalt, Redeker Sellner Dahs & Widmaier

Prof. Dr. Eberhard Schmidt-Aßmann,
Professor an der Rupert-Karls-Universität Heidelberg

Prof. Dr. Matthias Schmidt-Preuß,
Professor an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Gäste der Kommission:

Prof. Dr. Pietzcker,
Professor an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Prof. Wolfgang Kleiber,
Ministerialrat, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

Dr. Johannes Stemmler,
Regierungsdirektor, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungs-
wesen

Silke Jung,
Regierungsrätin z.A., Bundesministerium für Verkehr, Bau- und
Wohnungswesen

Ständige Gäste aus dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und

Wohnungswesen:

Prof. Dr. Michael Krautzberger,
Ministerialdirektor

Dr. Peter Runkel,
Ministerialdirigent

Dr. Jörg Schliepkorte,
Ministerialrat

Geschäftsstelle der Kommission

Richterin am OVG Dr. Ulrike Bick
Rechtsreferendar Dr. Daniel Radig

Institut für Deutsches und Internationales Baurecht e.V.
an der Humboldt-Universität zu Berlin,
Unter den Linden 6
10099 Berlin

Inhaltsverzeichnis

	Rdnr.
A. Einführung	001-009
B. Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie	
I. Grundsätze	010-016
II. Europa- und völkerrechtliche Vorgaben	017
1. Überblick	018
2. Vorgaben der Plan-UP-RL	
a) Screening	019-022
b) Scoping	023-025
c) Offenlegung des Plan-Entwurfs mit Umweltbericht	026-028
d) Grenzüberschreitende Beteiligung	029-030
e) Umweltbericht	031
f) Prüfung und Entscheidung	032-034
3. Vorgaben der Projekt-UVP-Richtlinie	
a) Screening	035-036
b) Scoping	037-038
c) Offenlegung	039-041
d) Grenzüberschreitende Beteiligung	042
e) Umweltbericht	043
f) Prüfung und Entscheidung	044-045
4. FFH-RL und Vogelschutz-RL	46
5. Völkerrechtliche Vorgaben	
a) Relevante Vertragswerke	047
b) Empfehlungen	048-052
6. Umsetzung der Seveso-II-RL	053-055

III.	Regelungen zur der Umweltprüfung in der Bauleitplanung	
	1. Generelle UP-Pflichtigkeit der Bauleitplanung	056
	2. Ausnahmen von der Pflicht zur Umweltprüfung	057-059
	3. Satzungen nach §§ 34, 35 BauGB	060-067
	4. Entwicklungsbereichs- und Sanierungssatzungen	068-070
	5. Informelle Planungen	071
IV.	Verhältnis der Umweltprüfung zu anderen umweltrelevanten Prüfungen im Rahmen der Bauleitplanung	
	1. Eingriffsregelung	072-074
	2. FFH-Verträglichkeitsprüfung	075
	3. Landschaftsplanung	076
	4. Vermeidung von Doppelprüfungen durch Abschichtung	077-080
V.	Umfassende Nachhaltigkeitsprüfung	081-082
VI.	Monitoring	083-093
VII.	Sicherung der Qualität von Umweltberichten	094-103
VIII.	Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Zulassung von Vorhaben	104
	1. Fortentwicklung der bauplanungsrechtlichen Regelungen des UVPG	105-114
	2. UVP im Baugenehmigungsverfahren	115-117
	3. Berücksichtigung in der Zulassungsentscheidung	118-121

IX.	Bestandssicherung von städtebaulichen Plänen und Satzungen	
1.	Integration europarechtlicher Vorgaben in das System der Planerhaltung	122-125
2.	Folgen unterlassener Mitwirkung im Planaufstellungsverfahren	126-137
3.	Beachtliche und unbeachtliche Fehler, § 214 BauGB	
a)	Planerhaltung als öffentliches Interesse	134
b)	Rechtmäßigkeitsgewähr eines ordnungsgemäßen Verfahrens	135-137
c)	Verfahrensbezogenheit des Abwägungsvorgangs	138
d)	Fehlerfreie Abwägung als rechtsstaatliches Mindestgebot	139
e)	Entwicklung des Bebauungsplans aus dem Flächennutzungsplan	140-141
4.	Frist für die Geltendmachung von Mängeln, § 215 BauGB	142-144
5.	Ergänzendes Verfahren zur Behebung von Mängeln, § 215a Abs. 1 BauGB	145-150
6.	Rückwirkendes Inkraftsetzen nach Mängelbehebung, § 215a Abs. 2 BauGB	151-154
7.	Prüfungspflicht der Plangenehmigungsbehörde, § 216 BauGB	155
8.	Administrative Normprüfung und -verwerfung	156-164
9.	Vorschläge zur Gesetzgebung	
a)	Zum Baugesetzbuch	165
b)	Zur Verwaltungsgerichtsordnung	166

C. Weiterer Novellierungsbedarf

I.	Teilungsgenehmigung	
1.	Derzeitige Rechtslage	167-169

2.	Streichung der Teilungsgenehmigung nach § 19 BauGB	170-171
3.	Beibehaltung der Teilungsgenehmigung zur Sicherung besonderer Verfahren sowie von Fremdenverkehrsgebieten	175-176
II.	Vorhabenbegriff	
1.	Materielles Recht	177
2.	Verfahrensrecht	178-179
3.	§ 36 BauGB	180-182
III.	Flexibilisierung planerischer Festsetzungen („Baurecht auf Zeit“)	183
1.	Fallkonstellationen	
a)	Leerstandvorsorge	184
b)	Absicherung von Zwischen- und Nachnutzung	185
c)	Zeitlich gestaffelte Nutzungen	186
d)	Forderungen nach genereller Befristung von Baurechten	187
2.	Möglichkeiten und Grenzen des geltenden Rechts	
a)	Baugenehmigungen auf der Grundlage der §§ 34 und 35 BauGB	188
b)	Befristeter oder auflösend bedingter Bebauungsplan ?	189
c)	Konsensuale Leerstandvorsorge	
aa)	Städtebaulicher Vertrag	190
bb)	Vorhabenbezogener Bebauungsplan nach § 12 BauGB	191-192
d)	Baugenehmigungen und Bestandsschutz	193
e)	Keine Entschädigungspflicht nach § 42 BauGB	194-195
f)	Keine Entschädigungspflicht für die Beseitigung der baulichen Anlage	196

3.	Empfehlungen und Gesetzesänderungen	
a)	Ergänzung des Festsetzungskatalogs des § 9 BauGB	197-200
b)	Ergänzung des § 12 BauGB	201
c)	Keine generelle zeitliche Beschränkung von Baurechten	202
IV.	Überprüfung von Flächennutzungsplänen	203-206
V.	Standortgerechte Steuerung des Einzelhandels	207
1.	Großflächiger Einzelhandel in alten Gewerbe- und Industriegebieten	208-211
2.	Großflächiger Einzelhandel im unbeplanten Innenbereich	212-216
3.	Einzelhandelsbetriebe unterhalb der Schwelle der Großflächigkeit	217-219
4.	Vorschläge der Kommission	220-222
VI.	Planungsrechtliche Steuerung von Standorten für Tierhaltungsanlagen	
1.	Das Problem	223-224
2.	Möglichkeiten und Grenzen einer Regelung im BauGB	225-227
3.	Begriff der Landwirtschaft (§ 201 BauGB)	228-231
4.	Standortsteuerung durch Flächennutzungsplan in Verbindung mit § 35 BauGB	232-233
a)	Einbeziehung der landwirtschaftlichen Tierhaltungsanlagen in den Planvorbehalt des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB	234-235
b)	Darstellung von Eignungsgebieten	236-239
c)	Darstellung von Belastungsgebieten	240-243
5.	„Bausperre“ zur Sicherung der Flächennutzungsplanung	244
6.	Ausschluss der gewerblichen Tierhaltung aus § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB	245
7.	Bebauungsplan	246
VII.	Biomasse – Anlagen	247-256

VIII. Besonderes Städtebaurecht	257-260
1. Grundsätzliche Eignung des vorhandenen Instrumentariums	261-263
2. Flächenhafter Stadtumbau im Rahmen der Sanierungsmaßnahme	264-266
3. Flächenhafter Rückbau ohne weiteren Sanierungsbedarf	267-268
D. Zusammenfassung	269
E. Anhang: Text der Plan-UP-RL	

A. Einführung

- 001 Der Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat im Dezember 2001 eine Unabhängige Expertenkommission zur Novellierung des Baugesetzbuchs einberufen. Die Kommission sollte in erster Linie Vorschläge zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rats über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme¹ (künftig: Plan-UP-RL) in das Bauplanungsrecht entwickeln. Die Richtlinie ist bis zum 21. Juli 2004 in das deutsche Recht umzusetzen.
- 002 Das Baurecht gilt als zunehmend kompliziert, da immer umfassender Umweltschutzbelange zu prüfen sind. Dieses Umweltrecht ist zum Teil nationalen Ursprungs (insbesondere naturschutzrechtliche Eingriffsregelung des § 8 BNatSchG), zum Teil entstammt es – wie die nun umzusetzende Plan-UP-RL - dem Europarecht (z.B. Projekt-UVP-RL², FFH-RL³, Vogelschutz-RL⁴, Seveso II-RL⁵). Die Kommission hatte vor allem die Aufgabe, diese unterschiedlichen Vorgaben im Hinblick darauf zu untersuchen, ob eine verfahrensvereinfachende Integration in das Verfahren der Bauleitplanung möglich ist.
- 003 Die Novelle soll zugleich zum Anlass genommen werden, einzelne bauplanungsrechtliche Regelungen im Hinblick darauf zu überprüfen, ob und wie sie verbessert, insbesondere vereinfacht werden können.

¹ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. EG L 197/30).

² Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. EG Nr. L 175/40), geändert durch Richtlinie 97/11/EG vom 3. März 1997 (ABl. EG Nr. L 73/5).

³ Richtlinie 92/43/EWG vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. EG Nr. L 206/7).

⁴ Richtlinie 79/409/EWG vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. EG Nr. L 103/1).

⁵ Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 09. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (ABl. EG Nr. L 10/13).

004 Die Vorschläge der Kommission zielen darauf,

- das bestehende deutsche Rechtssystem mit dem Konzept der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben strukturell zu harmonisieren,
- Umweltschutz und Bauleitplanung durch den Einsatz der Umweltprüfung als einheitliches Trägerverfahren für UVP, FFH-Prüfung und naturschutzrechtliche Eingriffsregelung zu optimieren (vgl. auch Plan-UP-RL, Vorb. Nrn. 5, 9),
- Verfahrensvereinfachungen durch Abschichtungsmöglichkeiten und die Vermeidung von Doppelprüfungen zu erreichen,
- das Verfahrensrecht zu stärken, um dadurch die Bestandssicherheit für städtebauliche Pläne und Satzungen zu erhöhen sowie
- die Novelle zur Bewältigung aktueller Probleme zu nutzen, insbesondere zur Flexibilisierung planerischer Festsetzungen sowie zur Weiterentwicklung planungsrechtlicher Steuerungsmöglichkeiten für Nutzungen im Außenbereich (Intensivtierhaltung, Biogas).

005 Die Kommission kam am 21. Dezember 2001 zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen. Es folgten fünf zweitägige Sitzungen sowie eine Abschlussberatung. Die einzelnen Themen wurden auf Berichtersteller verteilt und von diesen zunächst schriftlich vorbereitet. Später wurden sie zum Teil mehrfach in der Kommission diskutiert und überarbeitet. Die auf diese Weise erstellten Endberichte werden nachfolgend – teilweise erheblich gekürzt – zusammenfassend wiedergegeben. Sie werden von der gesamten Kommission getragen. Mehrheitsentscheidungen sind im Text (nicht in der Zusammenfassung) jeweils ausdrücklich gekennzeichnet. Von der Möglichkeit, abweichende Meinungen zu formulieren, hat kein Kommissionsmitglied Gebrauch gemacht. Die Reihenfolge der Darstellung unter C. (Weiterer Novellierungsbedarf) stellt keine inhaltliche Wertung der einzelnen Themen dar, sondern orientiert sich an der Systematik des BauGB.

006 Die Kommission hat zunächst folgende Themenkomplexe bearbeitet:

- **Anwendungsbereich der Plan-UP-Richtlinie**

 - Berücksichtigung umweltschützender Belange**

 - Weiterer Änderungsbedarf im Städtebaurecht aufgrund derzeitiger und künftiger internationaler Vorgaben, einschließlich Seveso-II-Richtlinie**

Berichterstatter:

Battis (Abschnitt B, Teile I und III-V),

Janning (Abschnitt B, Teil III-V),

Jarass (Abschnitt B, Teile II [zu Seveso-II-RL] und III-V),

Schmidt-Preuß (Abschnitt B, Teile II [außer Seveso-II-RL] und III-V)

- **Bestandssicherung von städtebaulichen Plänen und Satzungen**

Berichterstatter: Gaentzsch, Schmidt-Aßmann

- **Umweltverträglichkeitsprüfungen bei der Zulassung von Vorhaben**

Berichterstatter: Dolde

- **Monitoring**

Berichterstatterin: Dönig-Poppensieker

- **Qualitätssicherung der UP**

Berichterstatter: Meißner

- **Satzungen nach §§ 34, 35 BauGB**

Berichterstatter: zur Nedden

- **Planungsrechtliche Steuerung von Standorten für Tierhaltungsanlagen**

Berichterstatter: Gierke

- **Teilungsgenehmigung**

Berichterstatter: Gaentzsch

- **Vorhabenbegriff des § 29 Abs. 1 BauGB und § 36 BauGB**

Berichterstatter: Reidt

- **Flexibilisierung planerischer Festsetzungen („Baurecht auf Zeit“)**

Berichterstatter: Janning

- **Besonderes Städtebaurecht**

Berichterstatter: Gaentzsch, Lütke Daldrup

Im Laufe der Beratungen wurden drei weitere Fragestellungen hinzugenommen:

- 007
- **Befristete Flächennutzungspläne?**

Berichterstatter: Janning

- **Standortgerechte Steuerung des Einzelhandels**

Berichterstatter: Dönig-Poppensieker, Gaentzsch,
Lütke Daldrup, zur Nedden

- **Biomasse-Anlagen**

008 Die durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen in Auftrag gegebenen Gutachten (Pietzcker, Baurecht auf Zeit, Januar 2001, sowie Pietzcker, Zur Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie der EG im Baugesetzbuch, April 2002) lagen der Kommission vor.

009 Frau Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Bick und Herr Rechtsreferendar Dr. Radig haben die Arbeit der Kommission als Wissenschaftliche Mitarbeiter unterstützt und organisatorisch betreut. Ihnen gilt der besondere Dank der Mitglieder der Kommission.

B. Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie

I. Grundsätze

- 010 Die Richtlinie 2001/42 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Plan-UP-RL) ist bis zum 21. Juli 2004 in das deutsche Recht umzusetzen. Damit wird der Prozess der Umgestaltung des deutschen Planungs- und Umweltrechts durch gemeinschaftsrechtliches Verfahrensrecht fortgesetzt.
- 011 Die vom BauROG 1998 in § 1a BauGB modellhaft eingeleitete programmatische Öffnung des Rechts der Bauleitplanung gegenüber den umweltrechtlichen Vorgaben des Gemeinschaftsrechts ist nach dem Zwischenschritt des Artikelgesetzes vom 27. Juli 2001 (BGBl. I S.1950, 2013) konsequent fortzusetzen. Das Recht der Gesamtplanung, insbesondere der Bauleitplanung, ist aufgrund seiner verfahrensgeprägten, partizipationsoffenen und integrativen Struktur in besonderem Maße anschlussfähig an das Gemeinschaftsrecht. Durch den Ausbau eines ökologisch orientierten Verfahrensrechts kann das Recht der Bauleitplanung einmal mehr einen Beitrag zur Europäisierung des Verwaltungsrechts leisten, bei Wahrung einer der wichtigsten identitätsstiftenden (Art. 6 Abs. 3 EUV) mitgliedstaatlichen Besonderheit, der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG).
- 012 Die Vorschläge der Kommission zielen darauf, vermittels einer Integration der umweltschützenden gemeinschaftsrechtlichen sowie nationalen Vorgaben in das Verfahren der Bauleitplanung,
- das bestehende deutsche Rechtssystem mit dem Konzept der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben strukturell zu harmonisieren,
 - Umweltschutz und Bauleitplanung durch den Einsatz der Umweltprüfung als einheitliches Trägerverfahren für UVP, FFH und naturschutzrechtliche Eingriffsregelung zu optimieren (vgl. auch Plan-UP-RL, Vorb. Nrn. 5, 9),
 - Verfahrensvereinfachungen durch Abschichtungsmöglichkeiten und die Vermeidung von Doppelprüfungen zu erreichen und
 - das Verfahrensrecht zu stärken, um dadurch die Bestandssicherheit städtebaulicher Pläne und Satzungen zu erhöhen.

- 013 Um diese Ziele zu erreichen, bedarf es keiner neuen Verfahren. Vielmehr sind die bauplanungsrechtlich relevanten Umweltverfahren im BauGB zu bündeln und in das vorhandene Verfahren der Bauleitplanung sachgerecht einzupassen. Durch die Ausgestaltung der in die Bauleitplanung als unselbständiger Verfahrensteil integrierten UP als Regelverfahren für alle Umweltbelange sind Verfahrensvereinfachungen zu erreichen. Zu diesem Zweck sind auch durch Abschichtungen von den höherstufigen Gesamtplanungen der Raumordnung bis zur Stufe der Zulassung von Vorhaben Doppelprüfungen zu vermeiden. Die strukturelle Harmonisierung des bestehenden deutschen Rechtssystems mit dem Konzept der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben soll Redundanzen und Dysfunktionalitäten zwischen dem z.T. aus unterschiedlichen Rechtskulturen stammenden Gemeinschaftsrecht und dem deutschen Recht abbauen und vermeiden. Zugleich wird dadurch ein gangbarer Weg zum Abbau von Übernormierung geschaffen.
- 014 Obwohl die Anforderungen der Projekt-UVP-RL und die der Plan-UP-RL nicht ganz deckungsgleich sind, lässt sich ein einheitliches Umweltprüfungsverfahren für die Bauleitplanung entwickeln, das den Anforderungen beider Richtlinien entspricht. Eine derartige Integration der Projekt-UVP bei Bebauungsplänen in die einheitliche Prüfung von Bauleitplänen ist einer Entflechtung von Bauleitplanung und Projekt-UVP durch deren Zurückstufung auf die Genehmigungsebene vorzuziehen.
- 015 Die Intensität der jeweiligen Umweltprüfung im Bauleitplanverfahren wird abhängen von dem unterschiedlichen Konkretisierungsgrad der verschiedenen Pläne (Flächennutzungsplan, Angebotsbebauungsplan, Projektbebauungsplan, vorhabenbezogener Bebauungsplan, planfeststellungsersetzender Bebauungsplan) und vom Ausmaß der möglichen Umweltbeeinträchtigungen.
- 016 Die Grenze zwischen Plan-UP und Projekt-UVP ist ohnehin heute schon bei Industriezonen und Städtebauprojekten fließend. Dass die Verpflichtung zur Durchführung der Umweltprüfung im Bauleitplanverfahren sich aus den Aspekten sowohl der Plan-UP als auch der Projekt-UVP ergeben kann, könnte im jetzigen § 1a Abs. 2 Nr. 3 BauGB ausdrücklich klargestellt werden. Die Alternative wäre, sich mit dem Hinweis auf die UP-Pflichtigkeit nach dem UVPG zu begnügen; dies empfiehlt die Kommission jedoch nicht.

II. Europa- und völkerrechtliche Vorgaben

017 Die Kommission empfiehlt, die gemeinschaftsrechtlichen Verfahrensvorgaben für die Umweltprüfung vollständig in die Verfahrensvorschriften des BauGB zur Bauleitplanung zu integrieren. Dabei können die vom Artikelgesetz vom 27. Juli 2001 eingeführten Regelungen zur Umsetzung der Projekt-UVP im BauGB als Ausgangspunkt für die Integration der Vorgaben der Plan-UP in das Bauleitplanverfahren dienen. Dies gilt insbesondere für die Einordnung des Umweltberichtes als Teil der Bebauungsplanbegründung bzw. des Erläuterungsberichtes zum Flächennutzungsplan. Eine derart integrierte Plan-UP ist in der Lage, das umweltrelevante Abwägungsmaterial sachgerecht aufzubereiten und dadurch die Bauleitplanung zu optimieren.

1. Überblick

018 Dass eine derartige Integration der gemeinschaftsrechtlichen Verfahrensvorgaben durchaus möglich ist, zeigt nachfolgender Überblick:

Zu den verfahrensrechtlichen Vorgaben der Plan-UP-RL und der Projekt-UVP-RL zählen:

- Feststellung der Plan-UP-Pflicht (Screening) - Art. 3 Abs. 5 Plan-UP-RL/Art. 4 Abs. 2 und 3 Projekt-UVP-RL mit Behördenbeteiligung (Art. 3 Abs. 6 Plan-UP-RL/Art. 4 Abs. 4 Projekt-UVP-RL) und Bekanntgabe – Art. 3 Abs. 7 Plan-UP-RL/ Art. 4 Abs. 4 Projekt-UVP-RL;
- Eingrenzung der Unterlagen (Scoping) mit Behördenbeteiligung – Art. 5 Abs. 4 Plan-UP-RL/Art. 5 Abs. 2 Projekt-UVP-RL;
- Erstellung der UV-Unterlagen (Umweltbericht) - Art. 5 Abs. 1 Plan-UP-RL/Art. 5 Abs. 1, 3 Projekt-UVP-RL;
- Öffentlichkeitsbeteiligung - Art. 6 Plan-UP-RL/Art. 6 Abs. 2 Projekt-UVP-RL, ggf. grenzüberschreitend – Art. 7 Abs. 2 Plan-UP-RL/Art. 7 Abs. 3 Projekt-UVP-RL;
- Behördenbeteiligung - Art. 6 Plan-UP-RL/Art. 6 Abs. 1 Projekt-UVP-RL, ggf. grenzüberschreitend - Art. 7 Plan-UP-RL/Art. 7 Projekt-UVP-RL;

- Berücksichtigung in der Entscheidung,
Zusammenfassung bisheriger Umweltbefunde/ Berücksichtigung
(Art. 8 Plan-UP-RL/Art. 8 Projekt-UVP-RL);
- Bekanntgabe der Entscheidung – Art. 9 Plan-UP-RL/Art. 9 Projekt-UVP-RL/
auch an Behörden und Öffentlichkeit in der Begründung als
zusammenfassende Umwelterklärung (Art. 9 Abs. 1 lit. b Plan-UP-RL)
und Ausführungen zur Überwachung (Art. 9 Abs. 1 lit. c Plan-UP-RL).

2. Vorgaben der Plan-UP-RL

a) Screening

- 019 Beim Screening gem. Art. 3 Abs. 5 Plan-UP-RL handelt es sich um eine Einzelfallprüfung zur Entscheidung über die UP-Pflichtigkeit. Kriterium sind voraussichtliche erhebliche Umweltauswirkungen (vgl. Anhang II Plan-UP-RL). Die Plan-UP-RL nennt als Gegenstand des Screening Pläne und Programme, die kleine Gebiete auf lokaler Ebene erfassen oder nicht vom Katalog des Art. 3 Abs. 2 Plan-UP-RL erfasst sind, aber dennoch Umweltrelevanz aufweisen. In diesen Fällen kann die UP-Pflichtigkeit von Plänen/Programmen anstelle eines Screening auch abstrakt-generell durch Gesetz festgelegt werden ("Artfestlegung").
- 020 Das Screening sieht verschiedene Verfahrensschritte vor. An erster Stelle ist die Behördenbeteiligung zu nennen. Nach Art. 3 Abs. 6 Plan-UP-RL sind die betroffenen Behörden zu konsultieren. Dem ist im Rahmen der frühzeitigen Behördenbeteiligung durch Neufassung von § 4 Abs. 1 BauGB zu entsprechen. Dabei lässt es die Plan-UP-RL zu, dass die Behörden zur kombinierten - Screening und Scoping verbindenden - Stellungnahme aufgefordert werden.
- 021 Die Kommission schlägt vor, gemäß der Terminologie des EG-Rechts den Begriff "Bürgerbeteiligung" durch "Öffentlichkeitsbeteiligung" und den Begriff der Beteiligung der "Träger öffentlicher Belange" durch den der "Behördenbeteiligung" zu ersetzen. Die Träger öffentlicher Belange, die keine Behörden sind, können im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung beteiligt werden. Dafür spricht zudem, dass die Behördenbeteiligung EG-rechtlich weitere Gegenstände (s.u. Scoping) umfassen muss

als die Öffentlichkeitsbeteiligung.

022 Im Interesse der Publizität sind die Schlussfolgerungen des Screening der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Das umfasst im negativen Fall - falls keine UP durchgeführt wird - die hierfür maßgeblichen Gründe (Art. 3 Abs. 7 Plan-UP-RL). § 3 Abs. 3 S. 2 Hs. 2 BauGB bedarf der Ergänzung, um auch Flächennutzungspläne einzubeziehen. Der Zeitpunkt des Screening ist durch die UP-RL nicht konkret fixiert. Seinen Platz kann es - richtlinienkonform - im Rahmen der frühzeitigen Behördenbeteiligung einnehmen.

b) Scoping

023 Zweck des Scoping ist die Festlegung von Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung (Art. 5 Abs. 4 Plan-UP-RL). Es enthält folgende Verfahrensschritte: An erster Stelle ist die Beteiligung der betroffenen Behörden zu nennen (Art. 5 Abs. 4 Plan-UP-RL). Sie ist eigens in § 4 BauGB aufzunehmen. Der Zeitpunkt für das Scoping ist durch die Plan-UP-RL nicht konkret fixiert. Es kann - richtlinienkonform – im Rahmen der frühzeitigen Behördenbeteiligung seinen Platz finden. Die Beteiligung der betroffenen Behörden kann mit der Behördenbeteiligung des Screening verbunden werden. Beides lässt sich im Rahmen der frühzeitigen Behördenbeteiligung abarbeiten (§ 4 Abs. 1 BauGB-neu). Konzeptionell sind Screening und Scoping getrennte Institute. Die aus Gründen der Effizienz und der Praktikabilität empfehlenswerte Zusammenfassung beider Verfahrensschritte ist damit aber keineswegs ausgeschlossen, sondern richtlinienrechtlich zulässig. Weder Art. 3 Abs. 6 Plan-UP-RL noch Art. 5 Plan-UP-RL fordert separate, sukzessive Verfahrenselemente. Im Rahmen der frühzeitigen Behördenbeteiligung können sich die betroffenen Behörden also sowohl zum Ob als auch zum Wie der UP äußern.

024 Zur verfahrensrechtlichen Anbindung des Scoping (wie des Screening) an die frühzeitige Behördenbeteiligung (Planungsphase I) empfiehlt sich eine Regelung, nach der die Behörden zur Stellungnahme darüber aufgefordert werden, ob die jeweiligen Bauleitpläne voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben (Screening) und in welchem Umfang und Detaillierungsgrad Untersuchungen für erforderlich gehalten werden (Scoping). § 4 BauGB ist entsprechend anzupassen (neuer Absatz 1).

025 Die Frage einer fakultativen Hinzuziehung der Öffentlichkeit zum Scoping lässt die Plan-UP-RL offen. Eine solche Beteiligung ist somit zulässig, aber nicht geboten. Der deutsche Umsetzungsgesetzgeber hat daher Spielraum.

c) Offenlegung des Plan-Entwurfs (mit Umweltbericht)

026 Im Anschluss an die frühzeitige Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung (Planungsphase I) erfolgt auf der Grundlage der öffentlichen Bekanntmachung des Offenlegungsbeschlusses das Auslegungsverfahren (Planungsphase II). Planentwurf und Entwurf der Begründung mit Umweltbericht sind Gegenstand der Offenlegung. Es geht um die "Konsultation" vor der Plan-Entscheidung. Diese Systematik ist mit der Plan-UP-RL konform. Sie sieht folgende für die Offenlegungsphase relevante Verfahrensschritte vor. Zunächst erfolgt die Stellungnahme von Behörden sowie der Öffentlichkeit (Art. 6 Abs. 1 Plan-UP-RL). Diesen Anforderungen tragen § 3 Abs. 2 BauGB für die Öffentlichkeitsbeteiligung und § 4 Abs. 1 und 2 BauGB für die Behördenbeteiligung (vgl. auch § 3 Abs. 2 S. 3 BauGB) Rechnung. Dem Effektivitätsgebot - Art. 6 Abs. 2 Plan-UP-RL verlangt eine "effektive Gelegenheit ... , Stellung zu nehmen" - ist genügt. Bei der Neufassung des § 4 Abs. 1 und 2 BauGB mit dem Ziel einer neuen Systematik nach Maßgabe der Planungsphasen I und II sollte in der Sache hierüber nicht hinausgegangen werden.

027 Nach Art. 6 Abs. 2 Plan-UP-RL sind für Stellungnahmen ausreichend bemessene Fristen vorzusehen. Die Frist von jeweils einem Monat in § 3 Abs. 2 BauGB und § 4 Abs. 2 S. 1 BauGB (mit Verlängerungsmöglichkeit) ist ausreichend.

028 Bei der Einbeziehung der "Öffentlichkeit" hat der Umsetzungsgesetzgeber gem. Art. 6 Abs. 4 Plan-UP-RL einen weiten Spielraum. Er kann sich insbesondere - richtlinienkonform – zur Betroffenen- oder Interessentenbeteiligung sowie auch zur Einbeziehung von Nicht-Regierungsorganisationen entschließen. Auch zur Regelung von Einzelheiten der Information und Konsultation belässt Art. 6 Abs. 5 Plan-UP-RL den Mitgliedstaaten Ausgestaltungsspielraum. Nicht-Regierungsorganisationen haben schon jetzt im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung die Möglichkeit zur Stellungnahme.

d) Grenzüberschreitende Beteiligung

029 Art. 7 Plan-UP-RL enthält Vorgaben für den Fall grenzüberschreitender Auswirkungen von Plänen und Programmen. Dabei ist allein eine grenzüberschreitende Beteiligung im Hinblick auf EU-Mitgliedstaaten vorgesehen. Insofern hat das Artikelgesetz bereits die Entscheidung zur Einbeziehung auch von Nicht-EU-Staaten getroffen (§ 4a BauGB).

030 Zur Erfassung von Flächennutzungsplänen ist eine Erweiterung von § 4a Abs. 2 BauGB notwendig. Der verfahrensrechtliche Ablauf sieht so aus, dass die Übermittlung einer Kopie der Entwurfsunterlagen an den anderen Mitgliedstaat vor der Annahme des Planes oder des Programms erfolgt (Art. 7 Abs. 1 Plan-UP-RL). Auf Wunsch des Mitgliedstaates kommt es zu Konsultationen, wobei die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung vor der Entscheidung sichergestellt wird. Eine ausreichende Umsetzung stellen § 3 Abs. 2 S. 3 BauGB (Benachrichtigung von Auslegung) und § 4a Abs. 2 BauGB (angemessene Frist, i.d.R. ein Monat) dar.

e) Umweltbericht

031 Gegenstand des Umweltberichts sind gem. Art. 5 Abs. 1 Plan-UP-RL voraussichtliche erhebliche Umweltauswirkungen sowie vernünftige Alternativen. Einen Katalog - ggf. auch eine Prüfreihe - für die mitzuteilenden Informationen enthält Anhang I Plan-UP-RL. In weiten Bereichen hat § 2a BauGB bereits die erforderlichen Regelungen getroffen. Dies gilt aber nicht ausnahmslos. So fehlt z.B. die nach Anhang I e) Plan-UP-RL erforderliche Information über planrelevante Ziele des Umweltschutzes, die auf internationaler oder gemeinschaftsrechtlicher oder nationaler Ebene festgelegt sind. Dies können indes nur förmlich festgelegte Ziele sein. Art. 5 Abs. 1 Plan-UP-RL sieht die Erfassung der Umweltauswirkungen in den Verfahrensschritten "Ermitteln - Beschreiben - Bewerten" vor. § 2a BauGB spricht von der "Beschreibung", § 1a BauGB von der "Bewertung". Dass sich der Umweltbericht als Teil der Begründung darstellt (§ 2a Abs. 1 BauGB Eingangssatz), ist durch Art. 5 Abs. 1 Plan-UP-RL abgedeckt.

f) Prüfung und Entscheidung

- 032 Art. 4 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2 Plan-UP-RL sehen die Vermeidung von Mehrfachprüfungen vor (s.u., Kapitel IV 4.). Hier könnte sich entsprechender Anpassungs-, jedenfalls Klarstellungsbedarf ergeben.
- 033 Nach Art. 8 Plan-UP-RL sind bei der Entscheidung der Umweltbericht sowie die Stellungnahmen der beteiligten Behörden und der Öffentlichkeit sowie etwaige "grenzüberschreitende Konsultationen" zu berücksichtigen. Unter Umsetzungsaspekten schlägt zu Buche, dass § 1a Abs. 2 Nr. 3 BauGB bereits weit formuliert ist.
- 034 Art. 9 Plan-UP-RL nennt Vorgaben für die Bekanntgabe der Entscheidung gegenüber Behörden, Öffentlichkeit und konsultiertem Mitgliedstaat. Dabei sind Plan/Programm, zusammenfassende Umwelterklärung und Maßnahmen zur Überwachung zugänglich zu machen. Praktisch wird diesen Vorgaben bereits durch § 6 Abs. 5 BauGB für den Flächennutzungsplan und § 10 Abs. 3 und 4 BauGB für den B-Plan entsprochen. Die "zusammenfassende Erklärung" (Art. 9 Abs. 1 lit. b Plan-UP-RL) muss nicht in Form eines separaten Dokumentes erfolgen.

3. Vorgaben der Projekt-UVP-RL

a) Screening

- 035 Während Art. 4 Abs. 1 Projekt-UVP-RL die obligatorisch UVP-pflichtigen Vorhaben definiert, die in Anhang I enthalten sind, regelt Art. 4 Abs. 2 Projekt-UVP-RL die fakultativ UVP-pflichtigen Projekte, die von den Mitgliedstaaten näher bestimmt werden. Hierbei können sie den Weg der Einzelfallprüfung (Screening) beschreiten. Daneben ist die Festlegung von Schwellenwerten/Kriterien möglich.
- 036 Verfahrensrechtlich sieht das Screening nach der Projekt-UVP-RL verschiedene Schritte vor. An erster Stelle ist die Behördenbeteiligung zu nennen. Art. 4 Abs. 4 Projekt-UVP-RL spricht von "zuständige Behörden". Hier besteht Umsetzungsspielraum. Was die Beteiligung betroffener Behörden angeht, ist auf § 4 Abs. 1 BauGB zu verweisen. Die Entscheidung über die UVP-Pflichtigkeit muss der Öffentlichkeit zu-

gänglich gemacht werden (Art. 4 Abs. 4 Projekt-UVP-RL). Die Umsetzung ist im Artikelgesetz durch § 3 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 BauGB (für B-Pläne) erfolgt.

b) Scoping

- 037 Art. 5 Projekt-UVP-RL regelt das Scoping. Für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan ("Vorhaben- und Erschließungsplan") ist auf § 12 Abs. 2 S. 2 BauGB hinzuweisen. Eine fakultative Hinzuziehung Dritter fordert Art. 5 Projekt-UVP-RL nicht.
- 038 Zur Integration von Screening und Scoping gilt das oben zur Plan-UP-RL unter II.3.b Gesagte entsprechend. Wie dort ausgeführt, verlangen weder Art. 4 Abs. 2 u. 3 Projekt-UVP-RL noch Art. 5 Abs. 2 Projekt-UVP-RL separate, sukzessive Verfahrensabschnitte. Die Zusammenfassung des Verfahrensschritts der Beteiligung betroffener Behörden ist damit EG-rechtskonform.

c) Offenlegung

- 039 Art. 6 Abs. 1 Projekt-UVP-RL regelt die Stellungnahmen der Behörden. § 4 Abs. 1 und 2 BauGB stellt eine hinreichende Umsetzung dar. Art. 6 Abs. 2 Projekt-UVP-RL normiert die Beteiligung der Öffentlichkeit. Dem ist bereits durch § 3 Abs. 2 BauGB entsprochen.
- 040 Nach Art. 6 Abs. 1 Projekt-UVP-RL müssen die Mitgliedstaaten eine Behördenbeteiligung vorsehen. Sie haben die Behörden, die von dem Projekt berührt sein können, zu den Angaben des Projektträgers und zum Genehmigungsantrag anzuhören. Die Bestimmung dieser Behörden allgemein oder von Fall zu Fall steht den Mitgliedstaaten zu. Diese können Einzelheiten der Anhörung festlegen. Art. 6 Abs. 2 Projekt-UVP-RL regelt die Beteiligung der Öffentlichkeit. Ihr sind die Genehmigungsanträge und die Informationen nach Art. 5 Projekt-UVP-RL binnen angemessener Frist zugänglich zu machen. § 3 Abs. 2 BauGB, der für Auslegung und Stellungnahme der Öffentlichkeit einen Monat vorsieht, wie auch § 4 Abs. 2 S. 1 BauGB, der den Behörden für Stellungnahmen einen Monat einräumt, halten die genannten Vorgaben der Projekt-UVP-RL ein.

041 Einzelheiten der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung werden von den Mitgliedstaaten festgelegt. Art. 6 Abs. 3 Projekt-UVP-RL gewährt ihnen Ausgestaltungsspielraum. Anders als die Plan-UP-RL enthält die Projekt-UVP-RL keine Vorgaben zur Bestimmung der betroffenen Behörden.

d) Grenzüberschreitende Beteiligung

042 Art. 7 Projekt-UVP-RL regelt die grenzüberschreitende Beteiligung unter Beschränkung auf EU-Mitgliedstaaten. § 4a BauGB geht bereits hierüber hinaus und bezieht Nicht-EU-Staaten ein. Die grenzüberschreitende Beteiligung hat sobald wie möglich zu erfolgen, spätestens aber zu dem Zeitpunkt, in dem im eigenen Land die Öffentlichkeit unterrichtet wird, Art. 7 Abs. 1 Projekt-UVP-RL. Konsultationen ermöglicht Art. 7 Abs. 3 lit. b) Projekt-UVP-RL "vor der Genehmigung des Projekts innerhalb einer angemessenen Frist". § 4a BauGB stellt eine korrekte Umsetzung dar. Eine Einbeziehung der Behörden betroffener Mitgliedstaaten in das Scoping ist durch die Projekt-UVP-RL nicht vorgesehen.

e) Umweltbericht

043 Der Umweltbericht ist in der Projekt-UVP-RL nicht unter dieser Bezeichnung geregelt, aber schon vom Gesetzgeber des Artikelgesetzes im Vorgriff umgesetzt (§ 2a BauGB).

f) Prüfung und Entscheidung

044 Nach Art. 3 Projekt-UVP-RL "identifiziert, beschreibt und bewertet ..." die UVP die relevanten Umweltauswirkungen. Dem entsprechen die zusammenfassende Darstellung (§ 2a Abs. 3 BauGB), die Beschreibung (§ 2a Abs. 1 und 2 BauGB) und die Bewertung (§ 1a Abs. 2 Nr. 3 BauGB). Das Berücksichtigungsgebot des Art. 8 Projekt-UVP-RL ist durch § 1a Abs. 2 BauGB korrekt umgesetzt.

045 Art. 9 Projekt-UVP-RL regelt die Bekanntgabe gegenüber der Öffentlichkeit, Art. 9 Abs. 2 Projekt-UVP-RL im Hinblick auf konsultierte Mitgliedstaaten. Dem entspricht § 10 BauGB.

4. FFH-RL und Vogelschutz-RL

046 Für das Verfahren "natura 2000" (FFH-RL/Vogelschutz-RL) ist zunächst festzustellen, ob die Möglichkeit einer erheblichen Gebietsbeeinträchtigung besteht (Art. 6 Abs. 3 S. 1 FFH-RL). In diesem Fall ist die Prüfung der Verträglichkeit von Plänen und Projekten mit den festgelegten Erhaltungszielen geboten (Art. 6 Abs. 3 S. 2 FFH-RL). Nach Anhörung der Öffentlichkeit kann eine Zulassungs- oder Planungsentscheidung nur ergehen, wenn das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird (Art. 6 Abs. 3). Eine Ausnahmeentscheidung aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses sieht für den Grundfall Art. 6 Abs. 4 UAbs. 1 FFH-RL und für den besonderen Fall der Beeinträchtigung prioritärer Lebensraumtypen/Arten Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 FFH-RL vor.

5. Völkerrechtliche Vorgaben

a) Relevante Vertragswerke

047 Die Kommission hat sich auch mit den völkerrechtlichen Vorgaben eingehend befasst. Das gilt zum ersten für die Anforderungen aus der UN ECE über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen vom 25.2.1991 (ESPOO-Konvention). Das Ratifikationsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland ist eingeleitet. Zum zweiten ist das sich abzeichnende Protokoll zur ESPOO-Konvention hervorzuheben. Dessen Verabschiedung ist für 2003 vorgesehen. Die Kommission hat sich – drittens - mit dem Übereinkommen der UN ECE über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung in Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Berichten in Umweltangelegenheiten vom 25.6.1998 (Aarhus-Konvention) auseinandergesetzt. Schließlich hat sie die vorgesehenen EG-Richtlinien zur Verwirklichung der Aarhus-Konvention - es handelt sich um die Informations-Richtlinie und die Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie, während für die Rechtsschutz-Richtlinie noch kein konkreter Vorschlag vorliegt - der Prüfung unterzogen.

b) Empfehlungen

- 048 Vor dem Hintergrund des Vorschlags für eine Informations-RL empfiehlt die Kommission für das Verfahren der Bauleitplanung, in § 3 Abs. 4 und § 10 Abs. 5 S. 6 BauGB eine fakultative Regelung zur Internetnutzung aufzunehmen, sofern nicht eine Regelung im UIG vorgezogen wird. Damit könnte der Einsatz der neuen Informationstechnologien unterstützt werden.
- 049 Der Vorschlag für eine Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL sieht eine "Grundregel" vor, wonach die Öffentlichkeit "frühzeitig und in effektiver Weise die Möglichkeit" erhält, "sich an den umweltbezogenen Entscheidungsverfahren ... zu beteiligen, und zu diesem Zweck das Recht" hat, "der zuständigen Behörde bzw. den zuständigen Behörden gegenüber Stellung zu nehmen und Meinungen zu äußern, wenn alle Optionen noch offen stehen und bevor die Entscheidung über den Genehmigungsantrag getroffen ist". Dieser Zielsetzung genügt bereits die jetzige frühzeitige Bürger-(Öffentlichkeits-) Beteiligung (§ 3 Abs. 1 BauGB). Novellierungsbedarf besteht insoweit nicht. Dasselbe gilt für die entsprechende Regelung in der Aarhus-Konvention, die von der vorgeschlagenen Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL korrekt verwirklicht wird. Auch sie trifft keine konkrete Aussage zu Screening und Scoping und belässt es bei einer nicht spezifizierten "Grundregel".
- 050 Die Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL enthält in ihrer jetzigen Fassung des Gemeinsamen Standpunktes einige z.T. punktuelle Regelungen, die voraussichtlich Umsetzungsbedarf auslösen. Soweit man davon ausgehen kann, dass es bei diesen Formulierungen im Verlaufe des Rechtsetzungsverfahrens bleibt, ist zu erwägen, ob antizipativ bereits entsprechende Novellierungsvorschläge zu unterbreiten sind. Es handelt sich vor allem um folgende Punkte:
- Nach dem Gemeinsamen Standpunkt soll die Durchführung einer grenzüberschreitenden UVP öffentlich bekannt gemacht werden. Hier kommt - über § 3 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 BauGB hinaus - eine Umsetzung in § 4a Abs. 2 BauGB als sachnaher Vorschrift in Betracht.

- Die öffentliche Bekanntmachung soll nunmehr auch Angaben zur Verfügbarkeit von Umweltinformationen (gem. Art. 5 Projekt-UVP-RL) umfassen. Hier empfiehlt sich eine Klarstellung in § 3 Abs. 2 BauGB, dass alle eingegangenen Stellungnahmen eingesehen werden können. Nicht erforderlich – weil übermäßig - ist es, dass diese ausnahmslos und minutiös aufgelistet werden müssten. Um hier dem gebotenen Informationsinteresse nachzukommen, ist es aber geboten, etwa im Sinne einer "Mittellösung" die Unterlagen thematisch in Kategorien zusammenzufassen und letztere bekannt zu machen.
- Die Mitgliedstaaten stellen nach dem Gemeinsamen Standpunkt sicher, dass der Öffentlichkeit die "wichtigsten Berichte und Empfehlungen" zugänglich gemacht werden. Hier ließe sich an eine Umsetzung durch Ergänzung von § 3 Abs. 2 S. 1 und § 4 BauGB denken.
- Im Falle der grenzüberschreitenden Beteiligung sieht der Gemeinsame Standpunkt vor, dass der Ursprungsstaat dem betroffenen Nachbarstaat die im Wege der öffentlichen Bekanntmachung publizierten Informationen übermittelt. Dies geht über die derzeit nach § 4a Abs. 2 S. 1 BauGB vorgesehene zur Verfügung Stellung des Entwurfs des B-Plans (mit Begründung) hinaus. Ort und Dauer der Auslegung und die Beteiligungsmöglichkeiten sind dort bisher nicht erfasst. Insoweit bietet sich eine entsprechende Ergänzung in § 4a Abs. 2 S. 1 BauGB an. Systematisch denkbar wäre es auch, die Regelung insgesamt in das UVPG zu überführen.

051 Vor dem Hintergrund der Aarhus-Konvention und des Vorschlags für die Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL hat die Kommission die Thematik der Verbandsklage geprüft. Ihre Einführung ist auch dann prinzipiell durch die Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL wie die Aarhus-Konvention gefordert, wenn der Mitgliedstaat dem Rechtsverletzungsmodell folgt. Dies ergibt sich daraus, dass nach der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL, die insoweit die Aarhus-Konvention verwirklicht, Nicht-Regierungsorganisationen auch "als Träger von Rechten (gelten), die i.S.v. Abs. 1 lit. b dieses Artikels (Rechtsverletzungsmodell) verletzt werden können". Damit ist, für das deutsche Recht einschneidend, die Verbandsklage prinzipiell vorgegeben.

Allerdings lässt die Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL auch insoweit, der Aarhus-Konvention folgend, den Mitgliedstaaten erhebliche Ausgestaltungsspielräume im einzelnen. Wie diese zu nutzen sind, bedarf eingehender Erörterung und Abwägung. Unübersehbar ist allerdings, dass die Einführung einer weitreichenden Verbandsklage zu gravierenden Verzögerungen führen kann. Die Kommission empfiehlt, den Themenkomplex der Verbandsklage abzukoppeln und wie § 61 BNatSchG sektorspezifisch gesondert zu behandeln.

- 052 Die Kommission bewertet ganz überwiegend die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Scoping gemäß der derzeitigen Fassung des Protokolls zur ESPOO-Konvention wegen des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes kritisch. Es wäre unververtretbar, wenn der Planungs- bzw. Projektträger in diesem Stadium bereits Auseinandersetzungen mit Dritten ausgesetzt wird. Zugleich würden sich negative Konsequenzen für die Zügigkeit des Verfahrens ergeben.

6. Umsetzung der Seveso-II-Richtlinie

- 053 Die Richtlinie 96/82/EG vom 9.12.1996 zur Beherrschung von Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (sog. Seveso-II-Richtlinie) enthält in Art. 12 unter der Überschrift "Überwachung der Ansiedlung" grundsätzliche Anforderungen an die Flächenausweisung und die Flächennutzung im Hinblick auf schwere Unfälle. Im Einzelnen enthält sie folgende Vorgaben: In materieller Hinsicht ist bei der Aufstellung von Plänen wie bei der Ansiedlung und Änderung von Betrieben, die der Richtlinie unterfallen, auf die Vermeidung schwerer Unfälle und die Folgenbegrenzung ausreichend Rücksicht zu nehmen. Insbesondere ist ein angemessener Abstand zwischen den von der Richtlinie erfassten Betrieben einerseits und Wohngebieten, öffentlich genutzten Gebieten und naturschutzrechtlich besonders wertvollen bzw. empfindlichen Gebieten andererseits zu wahren. Verfahrensmäßig ist ein entsprechendes Überwachungssystem vorzusehen. Außerdem sind die zuständigen Behörden einzuschalten; soweit erforderlich, ist zudem für eine sachkundige Beratung Sorge zu tragen.

- 054 Soweit die Richtlinie Vorgaben für die Aufstellung und Änderung von Bauleitplänen enthält, empfiehlt es sich, sie durch das Baugesetzbuch umzusetzen, entsprechend dem grundsätzlichen Anliegen, die Vorgaben zum Umweltrecht weitgehend in das Baugesetzbuch zu integrieren. Soweit die Überwachung von Betrieben betroffen ist, spricht vieles dafür, die Vorgaben der Richtlinie im anlagenbezogenen Recht umzusetzen. Naheliegend ist eine Regelung im Bundes-Immissionsschutzgesetz bzw. in der Störfallverordnung.
- 055 Vor diesem Hintergrund sollte im Rahmen der empfohlenen Zusammenführung von § 1 und § 1a BauGB die zwingende Verpflichtung (also keine bloßen Abwägungsvorgabe), einen angemessenen Abstand zu wahren, aufgenommen werden. Die nähere Konkretisierung dieses Begriffs erfolgt im Rahmen der Bauleitplanung und des Anlagenzulassungsrechts, für das eine entsprechende Umsetzung der Richtlinie vorausgesetzt wird.
- Darüber hinaus sollte die Regelung des § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB, soweit sie schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes betrifft, auf sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen (im Sinne etwa des § 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 BImSchG) erweitert werden, da die Störfallproblematik gerade bei diesen Entscheidungen zum Tragen kommt.

III. Regelungen zur Umweltprüfung in der Bauleitplanung

1. Generelle UP-Pflichtigkeit der Bauleitplanung

056 Da die Umweltprüfung so in das Bauleitplanverfahren integriert werden kann, dass dieses nicht erschwert, sondern vielmehr im Hinblick auf die ohnehin notwendige Abwägung optimiert wird, spricht sich die Kommission für eine grundsätzliche UP-Pflichtigkeit aller Bauleitplanverfahren aus. Die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben der Plan-UP-RL und der Projekt-UVP-RL zum Ob einer Umweltprüfung sind also in der Weise umzusetzen, dass beim Flächennutzungsplan und bei allen Bebauungsplänen einschließlich ihrer Änderungen und Ergänzungen grundsätzlich eine Umweltprüfung durchzuführen ist, die den Anforderungen sowohl der Plan-UP-RL als auch -entsprechend den Konkretisierungsgrad der Planung- der Projekt-UVP-RL entspricht.

2. Ausnahmen von der Pflicht zur Umweltprüfung

057 Als erste Ausnahme kann gem. Art. 3 Abs. 5 Plan-UP-RL abschließend im BauGB eine abstrakt-generelle "Artfestlegung" erfolgen. Diese könnte lauten:

Werden durch die Änderung oder Ergänzung eines Bauleitplans die Grundzüge der Planung (1. Alternative) oder wird durch die Aufstellung eines Bebauungsplans in einem Gebiet nach § 34 BauGB die Eigenart der näheren Umgebung nicht berührt (2. Alternative), so kann die Gemeinde hierzu das vereinfachte Verfahren anwenden, soweit

1. eine Zulässigkeit von Vorhaben im Sinne der Anlage 1 zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung nicht begründet wird,
2. keine Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteile der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und der europäischen Vogelschutzgebiete im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes bestehen und
3. offensichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind.

- 058 Die erste Alternative betrifft geringfügige Änderungen von Bauleitplänen (vgl. Art. 3 Abs. 3 Alt. 2 Plan-UP-RL). Die zweite Alternative erfasst Bebauungspläne zur Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene (Art. 3 Abs. 3 Alt. 1 Plan-UP-RL). Die betreffenden Pläne dienen überwiegend der Bestandssicherung oder haben einschränkende bzw. ordnende Funktion. Es handelt sich insoweit in der Regel nicht um ein originäres Instrument zur Schaffung von Baurechten. Soweit eine Umstrukturierung eines Gebietes nach § 34 BauGB vorgenommen werden soll, wäre die Eigenart der näheren Umgebung berührt und das vereinfachte Verfahren nicht anwendbar.
- 059 Die Kommission gibt zu erwägen, durch eine zweite Ausnahme (unabhängig von den Fällen der abstrakt-generellen Artfestlegung) die Gemeinden gesetzlich zu ermächtigen, ausnahmsweise vom Regelfall abzuweichen, und die Notwendigkeit einer UP vom Ausgang eines Screening abhängig zu machen. Eine derartige Ausnahme ist allerdings bei Bebauungsplänen für Vorhaben nicht möglich, bei denen gem. Anlage 1 zum UVPG eine UVP zwingend durchzuführen ist.

3. Satzungen nach §§ 34, 35 BauGB

- 060 Wegen ihres rein klarstellenden Charakters fällt die Satzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 BauGB (Klarstellungssatzung) nicht unter die Pläne und Programme des Art. 3 Abs. 2 Plan-UP-RL. Da durch sie auch nicht der Rahmen für die Genehmigung von Projekten gesetzt wird, erst recht nicht von Projekten, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, gibt es keine Gesichtspunkte, die dafür sprechen könnten, sie Plänen und Programmen des Art. 3 Abs. 4 zuzuordnen. Bei der Aufstellung der Satzung ist daher eine Plan-UP nicht erforderlich.
- 061 Bei den Satzungen gem. § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 BauGB (Entwicklungssatzung) und § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB (Einbeziehungs- oder Ergänzungssatzung) handelt es sich um "Pläne und Programme" i.S.v. Art. 2a Plan-UP-RL. Sie setzen auch einen Rahmen für eine Genehmigung, indem mit ihrer Aufstellung genehmigungsrelevante Entscheidungen oder Vorentscheidungen gefällt werden.

- 062 Mit der Entwicklungssatzung wird ein Gebiet im Außenbereich, in dem bisher eine bauliche Entwicklung nach Maßgabe des § 35 BauGB grundsätzlich ausgeschlossen war, für bebaubar erklärt.
- 063 Auch bei der Ergänzungssatzung werden Außenbereichsflächen, i.d.R. zum Zwecke der Bebauung, dem Innenbereich zugeordnet.
- 064 Aufgrund der mit ihrer Aufstellung verbundenen Zielsetzung und angesichts der gem. § 34 Abs. 4 S. 2 Hs. 2 BauGB eröffneten Möglichkeit, einzelne Festsetzungen nach § 9 Abs. 1, 2 u. 4 BauGB zu treffen, weisen beide Satzungen starke Parallelen zum Bebauungsplan auf.
- 065 Entsprechend der Empfehlung der Kommission, Bauleitpläne einschließlich ihrer Änderungen und Ergänzungen im Regelfall der UP-Pflicht zu unterwerfen, wird diese auch für die Entwicklungssatzung und die Ergänzungssatzung empfohlen.
- 066 Wenn in Einzelfällen keine erheblichen Umweltauswirkungen durch die Satzungen zu erwarten sind, können auch sie in die von der Kommission (s. oben Rn. 059) vorgeschlagene Ermächtigung der Gemeinden einbezogen werden, wonach ausnahmsweise vom Regelfall der UP bei Durchführung eines Screening (Vorprüfung) einschließlich der Behördenbeteiligung und der Bekanntgabe unter Berücksichtigung der Anlage II der Plan-UP-RL abgewichen werden kann.
- 067 Die Außenbereichssatzung nach § 35 Abs. 6 BauGB gehört zu den "Plänen und Programmen" gem. Art. 2a Plan-UP-RL. Sie beseitigt bestimmte sonst für Außenbereichsvorhaben einschlägige Genehmigungshindernisse. Sie ist deshalb Rahmensetzung i.S.d. Plan-UP-RL für Genehmigungen. Wird die Außenbereichssatzung beibehalten, ist sie der Plan-UP zu unterwerfen. Die Kommission empfiehlt jedoch mit großer Mehrheit, diese Satzung zu streichen. Damit ist nicht ausgeschlossen, dass die Gemeinden in geeigneten Fällen einen Bebauungsplan aufstellen. Der Verfahrensaufwand ist nicht höher als er bei UP-pflichtigen Außenbereichssatzungen wäre.

4. Entwicklungsbereichs- und Sanierungssatzungen

- 068 Die Kommission hat erörtert, ob auch die Entwicklungsbereichs- und Sanierungssatzung nach § 165 BauGB einer Plan-UP zu unterziehen sind. Sie ist der Meinung, dass dies nicht der Fall ist.
- 069 Durch die Entwicklungsbereichssatzung wird ein räumlicher Bereich förmlich festgelegt, in dem Ortsteile oder andere Teile des Gemeindegebiets erstmalig entwickelt oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden sollen. Die Entwicklungsbereichssatzung enthält noch keine programmatischen oder planerischen Aussagen über die künftige Nutzung des Gebiets. In bebauungsrechtlicher Hinsicht schafft sie noch keinerlei Rechtsposition, insbesondere setzt sie keinen Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten irgendwelcher Art. Sie hat im Gegenteil die Wirkung einer Veränderungssperre für die Genehmigung von Vorhaben (§§ 169 Abs.1 Nr.3, 144 Abs.1 Nr.1 BauGB). Sie ist in erster Linie ein die künftige Planung sicherndes und bodenordnerisches Instrument. Sie soll es der Gemeinde ermöglichen, in einem frühen Stadium, noch bevor konkret geplant wird, und möglichst bevor sich die beabsichtigte Entwicklung in den Grundstückspreisen niederschlägt, Grundstücke in dem zu entwickelnden Bereich zu erwerben, die Grundstückspreisentwicklung zu kontrollieren und frei von Rücksichtnahmen auf unterschiedliche Grundstückspreise zu planen. Die planerische Vorbereitung der Entwicklungsmaßnahme beginnt erst nach der förmlichen Festlegung des Bereichs. Die Gemeinde soll nach der förmlichen Festlegung des Entwicklungsbereichs die Entwicklungsmaßnahme vorbereiten, insbesondere die Betroffenen und die öffentlichen Aufgabenträger beteiligen und deren Vorstellungen erkunden sowie ohne Verzug Bebauungspläne aufstellen. Die Bebauungspläne sind sodann im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens Gegenstand der Plan-UP. Soweit im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Entwicklungsmaßnahme ein Flächennutzungsplan aufgestellt, geändert oder ergänzt wird, unterliegt auch dieser der Plan-UP.
- 070 Entsprechendes gilt für die Sanierungssatzung (§ 142 BauGB). Sie schafft keine Baurechte, sondern ermöglicht es, die Ausübung vorhandener Baurechte zu sperren, soweit die Ziele und Zwecke der Sanierung unmöglich gemacht oder beeinträchtigt

werden. Ein Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten wird auch in Sanierungsgebieten erst durch die Aufstellung von Sanierungs-Bebauungsplänen geschaffen. Deren UP-Pflichtigkeit richtet sich nach den allgemeinen Vorschriften. Sanierungsmaßnahmen dienen überdies überwiegend der Verbesserung im baulichen Bestand.

5. Informelle Planungen

- 071 Eine UP-Pflicht für informelle Planungen, etwa nach § 1 Abs. 5 Nr. 10 BauGB, besteht nicht. Unter den Begriff des "Plans" nach Art. 2 Plan-UP-RL fallen nur diejenigen Pläne, die aufgrund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen. Das heißt, bei ihrer Erstellung sind rechtlich normierte Formen und Verfahren einzuhalten. Dies ist bei den informellen Planungen, die lediglich als Abwägungsmaterial dienen, nicht der Fall.

IV. Verhältnis der Umweltprüfung zu anderen umweltrelevanten Prüfungen im Rahmen der Bauleitplanung

1. Eingriffsregelung

- 072 Die (materiell-rechtliche) Eingriffsregelung kann bereits nach geltendem Recht in der Bauleitplanung verfahrensrechtlich im Zusammenhang mit der Umweltverträglichkeitsprüfung abgearbeitet werden. Die Prüfschritte der materiellrechtlichen Eingriffsregelung gehören systematisch in den Zusammenhang der Umweltprüfung; sie sind unverzichtbarer Teil derselben. Die Ergebnisse dieser Umweltprüfung, einschließlich der Prüfung des Eingriffs in Natur und Landschaft und des erforderlichen Ausgleichs, sind in der Abwägung zu berücksichtigen. Das Abarbeiten der Eingriffsregelung erfüllt die Funktion der Umweltprüfung und – je nach Konkretisierungsgrad der Planung – auch der Umweltverträglichkeitsprüfung für die Schutzgüter des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes.
- 073 Die Kommission hat diskutiert, ob die auf Natur und Landschaft bezogene Eingriffsregelung nicht zu einer gesamtökologischen Eingriffs-Ausgleichs-Regelung zu erweitern ist, indem auch die anderen Schutzgüter der UP einzubeziehen wären. Denkbar wäre eine umfassende Kompensation, die über die Schutzgüter von Natur und Landschaft hinausgehen und auch die Schutzgüter Mensch sowie Kulturgüter und sonstige Sachgüter einbeziehen würde. Die Kommission ist der Ansicht, dass auch alle unterschiedlichen, aus der UP-Prüfung gewonnenen positiven Umweltauswirkungen etwa auf Boden, Wasser, Luft und Klima als umweltbezogene Vorteile in den planerischen Ausgleich im weiteren Sinne einbezogen werden können. Eine Flexibilisierung der Eingriffsregelung durch derart erweiterte Kompensationen wird von der Kommission befürwortet.
- 074 Den Standort für eine über die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung hinausgehende umfassende Kompensation aller Schutzgüter der Umweltprüfung sieht die Kommission aber bereits jetzt in erster Linie in dem allgemeinen Abwägungsgebot des § 1 Abs. 6 BauGB.

2. FFH-Verträglichkeitsprüfung

075 Ist innerhalb eines Bauleitplanverfahrens eine FFH-Verträglichkeitsprüfung durchzuführen, so können einige Schritte dieser Prüfung mit der Umweltprüfung kombiniert werden. Eine vollständige verfahrensmäßige Integration der FFH-Verträglichkeitsprüfung in die Umweltprüfung ist aber nicht möglich, weil die FFH-Verträglichkeitsprüfung eine Prüfung mit der Feststellung der Verträglichkeit oder der Unverträglichkeit ist, während die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Umweltfolgenabschätzung ist, die in der Abwägung zu berücksichtigen ist. Ist das Vorhaben nicht realisierbar, weil es die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck eines FFH-Gebietes erheblich beeinträchtigt und liegen die entsprechenden Ausnahmevoraussetzungen (zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses sowie Fehlen zumutbarer Alternativen) nicht vor, ist das Vorhaben materiell-rechtlich nicht realisierbar und das eingeleitete Verfahren deshalb einzustellen. Dies ist eine zwingende Vorgabe; eine bauleitplanerische Abwägung findet in derartigen Fällen nicht mehr statt. Insoweit ergibt die negative FFH-Verträglichkeitsprüfung eine verbindliche, strikt zu beachtende Entscheidung, während die Umweltprüfung die Umweltfolgen aufzeigt, die bei der abschließenden Abwägung der Umweltbelange mit den anderen Belangen zu berücksichtigen sind.

3. Landschaftsplanung

076 Die UP kann auf den Ergebnissen einer vorliegenden Landschaftsplanung aufbauen, soweit die landesgesetzliche Ausgestaltung qualitativ entsprechende Anforderungen stellt. Eine vorangehende qualifizierte und zeitnahe Landschaftsplanung erleichtert die bauleitplanerische Abwägung bezüglich der Schutzgüter von Natur und Landschaft erheblich. Doppelprüfungen sind zu vermeiden.

4. Vermeidung von Doppelprüfungen durch Abschichtung

077 Von besonderer Bedeutung ist, dass bei den Umweltprüfungen auf den verschiedenen Ebenen durch Abschichtungen nach Maßgabe des materiellen Rechts unnötige Doppelprüfungen vermieden werden.

- 078 Die UP-Pflicht von Flächennutzungsplänen ist geboten, zumal das BauROG 1998 den Flächennutzungsplan in der Stufenfolge staatlicher und kommunaler Gesamtplanungen aufgewertet hat. Eine UP auf der Ebene des Flächennutzungsplans kann also abschichtende Wirkung für Bebauungspläne haben. Der UP-Pflicht des Flächennutzungsplans steht nicht entgegen, dass dieser nach h. M. keine unmittelbare rechtliche Außenwirkung hat. Dies zeigt auch der Vergleich mit der abschichtenden Wirkung der internen Linienbestimmung bei Bundesfernstraßen.
- 079 UP- und FFH-Verträglichkeitsprüfungen auf der Ebene der Raumordnung können für die Bauleitplanung ebenfalls abschichtende Wirkung haben. In Betracht kommen Raumordnungspläne (§ 3 Nr. 7 ROG), einschließlich der Pläne nach § 9 Abs. 6 ROG, nicht aber informelle regionale Entwicklungskonzepte und einzelfallbezogene plansichernde Instrumente, wohl aber das Raumordnungsverfahren, soweit nach Landesrecht vorgesehen. Eine entsprechende gesetzliche Regelung (auch im ROG) sollte auf keinen Fall hinter der von § 16 UVPG zurückbleiben.
- 080 Bei der Zulassung von Vorhaben können durch Abschichtung nach unten Doppelprüfungen vermieden werden. Die daraus folgenden Konsequenzen werden unter VIII. (Zulassung von Vorhaben) dargelegt.

V. Umfassende Nachhaltigkeitsprüfung

- 081 Die Kommission hat im Hinblick auf die umweltrechtliche Präponderanz des Gemeinschaftsrechts diskutiert, ob die UP gestützt auf Art. 2 und Art. 6 EGV zu einer umfassenden, auch soziale, ökonomische und kulturelle Belange umfassenden Nachhaltigkeitsprüfung erweitert werden soll. Eine solche Neuregelung könnte zur Überfrachtung des Verfahrens der Bauleitplanung führen und dem Vereinfachungsgedanken widersprechen. Zudem könnte die Grenze zur materiellen Abwägung verwischt werden, wodurch auch der Streit um die Sekundärintegration verschärft und erneut die Erwartungen an Umweltprüfungen in Deutschland überzogen werden könnten. Die Kommission betont, dass die UP Voraussetzung und unselbständiger Teil eines Verfahrens ist, das mit einer umfassenden bauplanerischen Abwägung abschließt. Dabei sind Umweltbelange gleichberechtigt neben sozialen und wirtschaftlichen Belangen im Sinn einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung zu berücksichtigen.
- 082 Die Kommission empfiehlt, § 1 und § 1a BauGB zusammenzufügen und § 1 Abs. 5 BauGB systematisch neu zu konzipieren. Bei der Zusammenfügung von § 1 und § 1a BauGB ist der Zusammenhang von UP und planerischer Abwägung zu verdeutlichen.

VI. Monitoring

1. Die Vorgaben der Plan-UP Richtlinie

083 Beim sog. Monitoring handelt es sich um ein im Bereich der Umweltverträglichkeitsprüfung neues Instrument. Während der Entstehung der Richtlinie war es höchst umstritten. Seine endgültige Form hat es erst im Vermittlungsverfahren gefunden. Der dabei erzielte Kompromiss ist dadurch gekennzeichnet, dass das Monitoring zwar in die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten einzuführen ist, den Mitgliedstaaten aber bei dessen Ausgestaltung ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht.

084 Art. 10 Plan-UP-RL bestimmt, dass die Mitgliedstaaten die erheblichen Auswirkungen der Durchführung der Pläne und Programme auf die Umwelt überwachen. Um Doppelarbeit zu vermeiden, können bestehende Überwachungsmechanismen angewandt werden. Gemäß Anhang I Buchst. i der Plan-UP-RL sind die geplanten Maßnahmen zur Überwachung im Umweltbericht darzustellen. Zu Sinn und Zweck des Monitoring führt Art. 10 Plan-UP-RL aus, dass die erheblichen Auswirkungen der Pläne überwacht werden sollen, um unter anderem frühzeitig unvorhergesehene negative Auswirkungen zu ermitteln, und um in der Lage zu sein, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.

085 Der Gestaltungsspielraum des nationalen Gesetzgebers bezieht sich z.B. auf die Fragen, wer jeweils für das Monitoring zuständig sein soll, nach welcher Zeit ab Inkrafttreten des Plans es durchzuführen ist, auf welche Fragestellungen es sich im einzelnen zu beziehen hat, wie es methodisch anzulegen und wer dabei zu beteiligen ist und schließlich, ob das Ergebnis des Monitoring der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden soll.

2. Umsetzung in das System der Bauleitplanung

086 Die Kommission spricht sich für eine Umsetzung der Pflicht zur Überwachung der UP-pflichtigen Bauleitpläne im Rahmen des Baugesetzbuchs aus, um den von der Richtlinie bezweckten Zusammenhang von Umweltprüfung der Pläne und deren Überwachung gerecht zu werden.

- 087 Zuständig sollten die Gemeinden als Träger der Bauleitplanverfahren und der kommunalen Planungshoheit sein. Sie sind nicht nur für die Aufstellung der Bauleitpläne, sondern nach § 2 Abs. 4 BauGB auch für deren Änderung, Ergänzung oder Aufhebung zuständig. Allein sie sind daher in der Lage, als Ergebnis eines Monitoring geeignete Abhilfemaßnahmen in Form einer Änderung, Ergänzung oder Aufhebung des Plans zu ergreifen. In das Baugesetzbuch sollte daher eine Verpflichtung aufgenommen werden, dass die Gemeinden die erheblichen Auswirkungen der Durchführung ihrer UP-pflichtigen Bauleitpläne auf die Umwelt zu überwachen haben („Ob“ eines Monitoring).
- 088 Zum Zeitpunkt, Inhalt und Verfahren des Monitoring sollte dagegen allein auf den Inhalt des Umweltberichts zum jeweiligen Plan abgestellt werden, der die geplanten Maßnahmen zur Überwachung beschreiben muss. Der Gesetzgeber des BauGB sollte sich weitergehender allgemeiner Regelungen enthalten, zumal sie gemeinschaftsrechtlich nicht geboten sind. Die im Umweltbericht zum Bauleitplan beschriebenen Überwachungsmaßnahmen sind Gegenstand der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung. In diesem Rahmen können am besten die für den jeweiligen konkreten Bauleitplan erforderlichen Überwachungsmaßnahmen bestimmt werden. Allgemeine Festlegungen des Gesetzgebers würden demgegenüber weder der großen Spannweite der gemeindlichen Bauleitpläne (vom das gesamte Gemeindegebiet umfassenden Flächennutzungsplan, über Bebauungspläne als Angebotspläne bis hin zu einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan) noch den darin getroffenen unterschiedlichen Darstellungen und Festsetzungen (von der Wohnbebauung bis hin zur Industrienutzung) gerecht.
- 089 Die Kommission spricht sich daher dafür aus, den nationalen Gestaltungsspielraum („Wie“ eines Monitoring) bezogen auf die Bauleitplanung voll an die Gemeinden weiterzureichen. Diese sollen Erfahrungen mit dem Instrument sammeln können und dabei nicht durch gesetzliche Vorgaben eingeengt werden. Die Gemeinden sollen in diesem Rahmen u.a. selbst entscheiden, zu welchem Zeitpunkt das Monitoring stattfinden soll, ob sie die Überwachung an Hand eines Indikatorensystems durchführen, die Überwachung mehrerer räumlich zusammenhängender Bebauungspläne zusammenfassen oder die Überwachung der einzelnen Pläne in ein

kommunales Umweltinformationssystem integrieren.

090 Die Kommission sieht diesen Vorschlag in einem inhaltlichen Zusammenhang mit ihrem Vorschlag einer umfassenden UP-Pflicht der gemeindlichen Bauleitplanung (vgl. B III). Letzterer rechtfertigt sich auch daraus, dass sich der Verwaltungsaufwand für ein Monitoring nach durchgeführter UP in Grenzen hält und wesentlich von den Gemeinden – unter Beteiligung von Öffentlichkeit und Behörden – mitbestimmt wird. Im übrigen verweist die Kommission auf ihren Vorschlag zur regelmäßigen Überprüfung des Flächennutzungsplans als dem „strategischen“ Bauleitplan (vgl. C IV). Dieser Vorschlag geht über ein auf die Umweltauswirkungen zentriertes Monitoring hinaus, da er umfassend auf alle Belange angelegt ist, kann aber von den Gemeinden zugleich als Monitoring des Flächennutzungsplans genutzt werden.

091 Zur Entlastung der Gemeinden und zur Vermeidung von Doppelarbeit empfiehlt die Kommission ferner, die beteiligten Behörden gesetzlich zu verpflichten, die Kommunen auf solche unvorhergesehenen Auswirkungen auf die Umwelt hinzuweisen, von denen sie aufgrund ihrer spezifischen Erfassungsmechanismen (BImSchG, WHG, BNatSchG etc.) Kenntnis erlangen. Die bei der Bauleitplanung von den Gemeinden zu beteiligenden Behörden (§ 4 BauGB) sollen so nach Inkrafttreten der Bauleitpläne weiterhin gegenüber den Gemeinden eine „Bringschuld“ haben, diese über bei ihnen im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgabenerfüllung anfallende Erkenntnisse über unvorhergesehene Umweltauswirkungen zu unterrichten. Möglich erscheint auch eine Einbeziehung von Nicht-Regierungsorganisationen.

3. Berücksichtigung des Ergebnisses eines Monitoring

092 Die auf der Grundlage des Monitoring von der Gemeinde ermittelten unvorhergesehenen negativen Auswirkungen eines Bauleitplans können in mehrfacher Hinsicht berücksichtigt werden. Im Rahmen eines Genehmigungs- oder Zulassungsverfahrens für ein konkretes Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans sind auch im nachhinein auftretende Störungen oder Belästigungen nach § 15 BauNVO beachtlich. Darüber hinaus können sie dazu führen, dass die Gemeinde nach § 1 Abs. 3 i.V.m. § 2 Abs. 4 BauGB den Bauleitplan ergänzt, ändert oder aufhebt. Da

es sich bei der Plan-UP-RL um Verfahrensrecht handelt, verändern sich die materiellen Maßstäbe eines Planungserfordernisses nicht. Schließlich sind auch andere Maßnahmen der Gemeinde oder Dritter als geeignete Abhilfemaßnahmen denkbar.

- 093 Das Instrument des Monitorings bezweckt nach Auffassung der Kommission keine generelle „Vollzugskontrolle“ oder „Nachsteuerung“ gültiger Pläne. Das Monitoring kann sich zwar am Umweltbericht und den darin getroffenen tatsächlichen Feststellungen und Prognosen orientieren, einer Neuermittlung der im Umweltbericht beschriebenen Auswirkungen bedarf es dagegen nicht. Dies käme der Durchführung einer von der Richtlinie nicht geforderten erneuten Umweltprüfung gleich. Auch eine Kontrolle der in einem Bebauungsplan vorgesehenen naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen ist im Rahmen des Monitoring zwar möglich, von der Richtlinie aber nicht gefordert; insoweit handelt es sich bei dem materiellen Gehalt der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung um eine nationale Regelung, die europarechtlich nur indirekt eine Entsprechung in den Angaben im Umweltbericht nach Anhang I Buchst. g der Plan-UP-RL findet.

VII. Sicherung der Qualität von Umweltberichten

- 094 Nach Art. 12 Abs. 2 der Plan-UP-RL haben die Mitgliedsstaaten sicherzustellen, "dass die Umweltberichte von ausreichender Qualität sind, um die Anforderungen dieser Richtlinie zu erfüllen".
- 095 In Deutschland gibt es kein formalisiertes System, das vorrangig die Qualität der Umweltberichte sicherstellen soll. Die Qualitätssicherung erfolgt vielmehr indirekt durch ein Bündel von Einzelregelungen, die über die europarechtlichen Anforderungen an die UP hinausgehen:
- 096 Bei der Genehmigung von Flächennutzungsplänen (einschließlich deren Änderung) und von nicht aus einem Flächennutzungsplan entwickelten Bebauungsplänen erfolgt angesichts der für die Rechtmäßigkeit der Planung geltenden Anforderungen auch eine Prüfung der Qualität der Umweltberichte. Damit besteht auf derjenigen Planungsebene eine Kontrolle mit Sanktionsmöglichkeit, auf der die im gestuften System des Bauplanungsrechts für die Umweltbelange wichtige "Standortentscheidung" erfolgt.
- 097 Entwürfe von Bauleitplänen werden nach § 3 Abs. 2 BauGB öffentlich ausgelegt und sind jedermann zugänglich. Durch diese über die Beteiligung lediglich der Betroffenen nach Art. 6 Abs. 4 UP-RL hinausgehende Regelung sinkt das Risiko, einzelne Betroffene unbeabsichtigt nicht zu beteiligen. Auch die Regelungen des Art. 6 Abs. 3 UP-RL lassen tendenziell eine gegenüber § 4 BauGB engere Behördenbeteiligung zu.
- 098 Die Normenkontrolle nach § 47 VwGO und die Inzidentprüfung von Plänen bei Klagen gegen Baugenehmigungen eröffnen europarechtlich nicht gebotene Möglichkeiten, Bauleitpläne auch wegen einer nicht ausreichenden Ermittlung der Umweltauswirkungen anzugreifen.
- 099 Die Mehrstufigkeit des Planungssystems stellt sicher, dass sich die unmittelbar Baurechte verschaffende Bebauungsplanung in einen größeren Rahmen einfügt und

dadurch die über den Planungsraum hinausgehenden Umweltauswirkungen besser berücksichtigt werden, als dies bei einer EU-rechtlich zulässigen einstufigen Bauleitplanung der Fall wäre.

- 100 Die Kommission hat diskutiert, Regelungen zu einer Planvorlageberechtigung einzuführen. Der Ansatz wurde jedoch nicht weiter verfolgt, da die Erfahrungen mit der bauordnungsrechtlichen Bauvorlageberechtigung zeigen, dass allein eine Vorlageberechtigung nicht zu einer ausreichenden Qualität der Planung führt.
- 101 Die Kommission anerkennt sehr wohl die Vorteile der Einschaltung externer Stellen bei der Erstellung des Umweltberichts. Eine verpflichtende Regelung widerspräche aber dem System des deutschen Bauplanungsrechts. Die Gemeinde ist wegen des Abwägungsgebots verpflichtet und berechtigt, eigenständig mit Unterstützung von Öffentlichkeit und Behörden alle berührten Belange in ausreichender Tiefe zu ermitteln. Ein Sonderverfahren zur Ermittlung eines Teils des Abwägungsmaterials würde einen Fremdkörper darstellen.
- 102 Überlegungen zur abschließenden Kontrolle des Umweltberichts durch eine Genehmigungsbehörde hat die Kommission nicht weiter verfolgt, da dies den Bemühungen zuwiderliefe, das Bauleitplanverfahren zu beschleunigen und unnötige Verwaltungsverfahren abzuschaffen. Auch eine nachträgliche Kontrolle der Umweltberichte insbesondere durch eine Stelle des Bundes ist schon wegen des zusätzlichen erheblichen Verwaltungsaufwandes und wegen kompetenzrechtlicher Zweifel nicht weiter verfolgt worden.
- 103 Die Kommission hält es darüber hinaus nicht für sinnvoll, für Bauleitpläne ein gesondertes Instrument der Qualitätssicherung zu schaffen. Vielmehr sollte das Instrument für alle der Plan-UP-RL unterfallenden Pläne und Programme vergleichbar sein. Die Kommission stellt fest, dass bei der für die Umweltauswirkungen städtebaulicher Planungen bedeutsamen Flächennutzungsplanung bereits heute eine Rechtmäßigkeitskontrolle erfolgt, zu der auch die Qualität der Umweltberichte gehört. Das gleiche gilt für nicht aus einem Flächennutzungsplan entwickelte Bebauungspläne. Die unter C. IV. (Befristung von Flächennutzungsplänen) vorgeschlagene Revisionsklausel zur periodischen Überprüfung des Flächennutzungsplans wird die Qualitätssicherung

künftig weiter verbessern. Bei allen Bauleitplänen geht das deutsche System der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung (einschließlich des Zugangs zu Gericht) über die Mindestanforderungen der Plan-UP-Richtlinie hinaus und stellt damit auch einen Beitrag zur Qualitätssicherung dar.

VIII. Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Zulassung von Vorhaben

104 Nach Art. 8 Projekt-UVP-RL sind die gem. Art. 5, 6 und 7 eingeholten Angaben "beim Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen".

1. Fortentwicklung der bauplanungsrechtlichen Regelungen des UVPG

105 Das UVPG bestimmt in § 12, dass die zuständige Behörde die Umweltauswirkungen auf der Grundlage der zusammenfassenden Darstellung nach § 11 bewertet und diese Bewertung bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge "nach Maßgabe der geltenden Gesetze" berücksichtigt. Dementsprechend wird überwiegend die Auffassung vertreten, dass die Berücksichtigung nach Maßgabe des jeweiligen Fachrechts erfolgt.

106 Soweit UVP-pflichtige Vorhaben dem Recht der Bauleitplanung unterliegen, gilt ergänzend § 17 UVPG. Er regelt zwei verschiedene Fallgruppen:

107 Für Vorhaben gemäß Anlage 1 zum UVPG (mit Ausnahme der Nr. 18) bestimmt § 2 Abs. 3 Nr. 3 i.V.m. § 17 S. 1 UVPG, dass bei der Aufstellung der Bebauungspläne die Umweltverträglichkeitsprüfung einschl. der Vorprüfung des Einzelfalls im Aufstellungsverfahren nach den Vorschriften des BauGB durchgeführt wird, falls durch diese Bebauungspläne die Zulässigkeit von bestimmten Vorhaben im Sinne der Anlage 1 begründet werden soll oder falls dadurch Planfeststellungsbeschlüsse für UVP-pflichtige Vorhaben ersetzt werden. § 17 S. 3 UVPG bestimmt ergänzend, dass in einem nachfolgenden Zulassungsverfahren die Umweltverträglichkeitsprüfung auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen des Vorhabens beschränkt werden soll. In diesen Fällen ist die UVP sowohl im Bebauungsplanver-

fahren als auch im nachfolgenden Zulassungsverfahren erforderlich. Im Zulassungsverfahren soll sie zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen des Vorhabens beschränkt werden.

- 108 Bei Vorhaben nach Nrn. 18.1 – 18.8 der Anlage 1 wird gemäß § 17 S. 2 UVPG die Umweltverträglichkeitsprüfung einschl. der Vorprüfung des Einzelfalls nur im Bebauungsplanverfahren durchgeführt, wenn durch diesen Bebauungsplan die Zulässigkeit eines der oben genannten Vorhaben begründet werden soll. Mithin ist auch ein Bebauungsplan, der als "Angebotsplan" als Art der Nutzung ein Kerngebiet nach § 7 BauNVO festsetzt, nicht UVP-pflichtig, weil in seinem Geltungsbereich allgemein Einkaufszentren zulässig sind, die den in Nr. 18.6 der Anlage 1 zum UVPG genannten Größtenwert erreichen, wenn bei der Planaufstellung die Ansiedlung solcher Betriebe nicht erkennbar ist. Wird hingegen ein Bebauungsplan für ein Einkaufszentrum aufgestellt, ist der Bebauungsplan, nicht aber die nachfolgende Baugenehmigung des Einkaufszentrums UVP-pflichtig.
- 109 Dies ist verfahrensrechtlich für die unter Nr. 18.5 und 18.7 der Anlage 1 zum UVPG (Industriezonen und Städtebauprojekte) genannten Vorhaben insofern gerechtfertigt, als das deutsche Recht hierfür kein Zulassungsverfahren kennt. Von dem genannten "planerischen" Vorhaben der Industriezone sind überdies einzelne in anderen Nummern der Anlage 1 genannte Vorhaben zu unterscheiden: Werden in einer Industriezone Industrierorhaben verwirklicht, die ihrerseits UVP-pflichtig sind, ist selbstverständlich eine UVP im Zulassungsverfahren durchzuführen. § 17 S. 3 UVPG stellt dies klar.
- 110 Dem Ziel einer richtlinienkonformen Umsetzung der Projekt-UVP-RL diene insbesondere auch die Regelung bezüglich der Städtebauprojekte als Auffangtatbestand. Danach fallen alle Arten von baulichen Vorhaben, insbesondere auch Siedlungserweiterungen für den Wohnungsbau oder gewerbliche Zwecke, in den Anwendungsbereich der Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung, sofern sie den Schwellen- oder Prüfwert erreichen. Hier empfiehlt die Kommission dem Gesetzgeber, darüber nachzudenken, den Begriff des Städtebauprojektes, der in der Projekt-UVP-RL unter der Überschrift: Infrastrukturprojekte, "Städtebauprojekte, einschl. der Errichtung von Einkaufszentren und Parkplätzen" bezeichnet ist, künftig projektbezogener

auszugestalten.

- 111 Da mit Verabschiedung der Plan-UP-RL europarechtlich nunmehr eine hierarchisch gestufte Form der Umweltprüfungen besteht, ist die aus Artikel 2 Abs. 2 der UVP-RL resultierende Regelung des § 17 S. 2 UVPG im Übrigen überdenkenswert.
- 112 Die Kommission hält es für notwendig, für die in Nr. 18.1 – 4, 18.6 und 18.8 der Anlage 1 zum UVPG genannten Vorhaben sowohl im Bebauungsplanverfahren als auch im nachfolgenden Zulassungsverfahren die UVP durchzuführen: Zwischen der UVP im Bebauungsplanverfahren und dem Zulassungsverfahren kann ein längerer Zeitraum liegen, in dem sich die für die UVP maßgebenden tatsächlichen und rechtlichen Umstände ändern können. Dies ist dann denkbar, wenn ein „Angebotsbebauungsplan“ weder vollzogen noch innerhalb des nach § 1 Abs. 3 BauGB üblichen Zeitraums überarbeitet wurde. Außerdem ist der Detaillierungsgrad im Bebauungsplanverfahren regelmäßig geringer als im Projektzulassungsverfahren.
- 113 Die – zumindest theoretisch denkbaren - Fälle der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit eines der in den Nrn. 18.1 – 4, 18.6 und 18.8 der Anlage 1 zum UVPG genannten Vorhaben nach §§ 34 oder 35 BauGB könnte eine europarechtlich gebotene Prüfung nach der Projekt-UVP-RL leer laufen lassen.
- 114 Als Folge dieses Vorschlages wäre § 17 S. 2 UVPG ersatzlos zu streichen. Die Nrn. 18.1 - 18.8 der Anlage 1 zum UVPG wären dahingehend zu ändern, dass jeweils die Beschränkung auf das Vorhaben zur Aufstellung des Bebauungsplans entfällt. Im Hinblick auf die Definition der Industriezone und des Städtebauprojektes wären weitere Überlegungen anzustellen.

2. UVP im Baugenehmigungsverfahren

- 115 Um den verfahrensrechtlichen Anforderungen der UVP Rechnung zu tragen, bedarf es eines "Trägerverfahrens", das den Anforderungen der Projekt-UVP-RL entspricht. Solche Trägerverfahren stehen für die in Anlage 1 zum UVPG aufgelisteten Vorhaben zur Verfügung mit Ausnahme der städtebaulichen Vorhaben in Nr. 18.1 - 18.8. Nach geltendem Recht ist dies dadurch gerechtfertigt, dass sich erhebliche

nachteilige Umweltauswirkungen primär aus der Standortentscheidung für diese Projekte ergeben können. Da die Beschränkung der UVP auf das Bebauungsplanverfahren nicht immer sachgerecht ist (s.o.) und entfallen soll, bedarf es für die städtebaulichen Vorhaben nach der neu gefassten Nr. 18 (mit Ausnahme der Nrn. 18.5 und 18.7) für das dem Bebauungsplan nachfolgende Zulassungsverfahren eines UVP-fähigen Trägerverfahrens.

116 Die in Nr. 18.1-18.8 aufgelisteten Vorhaben bedürfen überwiegend der Baugenehmigung. Die Regelung des Baugenehmigungsverfahrens ist Sache der Länder. Die Landesbauordnungen sehen bislang kein Verfahren vor, das den Anforderungen der Projekt-UVP-RL genügt. Als Folge der vorgeschlagenen Änderungen, die gemeinschaftsrechtlich geboten sind, müssen die Länder für die UVP-pflichtigen Vorhaben ein Verfahren vorhalten, das den Anforderungen der Projekt-UVP-RL entspricht. Dazu kann es ausreichen, auf die Verfahrensvorschriften des UVPG Bezug zu nehmen und diese insoweit in das Landesrecht zu "inkorporieren".

117 Einige Länder bereiten bereits entsprechende Regelungen vor. Sollte es sich abzeichnen, dass einzelne Länder wider Erwarten dieser Pflicht nicht alsbald nachkommen, gibt die Kommission zu erwägen, § 29 Abs. 2 BauGB um einen S. 2 zu ergänzen. Dieser müsste klarstellen, dass ein Vorhaben, für das eine UVP durchzuführen ist, für das aber kein Genehmigungsverfahren vorgesehen ist, das den Anforderungen der Projekt-UVP-RL entspricht, nur dann zulässig ist, wenn es den Festsetzungen eines Bebauungsplans nicht widerspricht, bei dessen Aufstellung die Umweltauswirkungen nach Maßgabe des BauGB in der ab 28.07.2001 oder ab der Neufassung (2004) geltenden Fassung geprüft worden sind.

3. Berücksichtigung in der Zulassungsentscheidung

118 Soweit im nachfolgenden Zulassungsverfahren eine UVP durchgeführt wird, stellt sich die Frage, wie deren Ergebnisse in der Zulassungsentscheidung berücksichtigt werden.

119 Für die immissionsschutzrechtliche Genehmigung, die wie die Baugenehmigung

eine gebundene Entscheidung ist, bestimmt § 20 Abs. 1b S. 3 9. BImSchV, dass die Genehmigungsbehörde die vorgenommene Bewertung oder Gesamtbewertung der Umweltauswirkungen "bei der Entscheidung über den Antrag nach Maßgabe der hierfür geltenden Vorschriften zu berücksichtigen" hat. Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung ist für die Ergebnisse der UVP nach Maßgabe von §§ 5, 6 BImSchG offen. Die Genehmigungsvoraussetzungen können unter Berücksichtigung des UVPG "medienübergreifend" ausgelegt werden.

120 Die Kommission empfiehlt, das Modell der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung auch für die Baugenehmigung zu verwenden. Es bedarf danach keiner Änderung der materiellen Zulassungsvoraussetzungen im Bauplanungsrecht, da das Baurecht hinreichend offen ist, um die Ergebnisse der UVP zu berücksichtigen. Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans erlaubt § 15 BauNVO jedenfalls teilweise die Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP. Für Vorhaben im nichtbeplanten Innenbereich erlaubt § 34 BauGB bei der Anwendung des Tatbestandsmerkmals "einfügen" eine teilweise Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP. Dasselbe gilt für § 35 BauGB; die Ergebnisse der UVP können als öffentliche Belange im Sinne von § 35 Abs. 3 berücksichtigt werden. Darüber hinaus bleiben nach § 29 Abs. 2 BauGB die Vorschriften des Bauordnungsrechts und andere öffentlich-rechtliche Vorschriften unberührt; sie sind neben den §§ 29 ff. BauGB anzuwenden.

121 Das Landesrecht hat nach Auffassung der Kommission sicherzustellen, dass UVP-pflichtige Vorhaben nur dann genehmigt werden dürfen, wenn die Einhaltung der einschlägigen umweltrechtlichen Fachgesetze (z.B. § 22 BImSchG, Naturschutzrecht, Wasserrecht) sichergestellt ist. Das danach maßgebende Umweltfachrecht bietet ausreichenden Raum für die Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP. Damit ist die Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP in gleichem Umfang möglich wie bei der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung.

IX. Bestandssicherung von städtebaulichen Plänen und Satzungen

1. Integration europarechtlicher Vorgaben in das System der Planerhaltung

- 122 Die Kommission hält es für sinnvoll, bei der Umsetzung der Plan-UP-RL die Vorschriften zur Planerhaltung (§§ 214 - 216 BauGB) einzubeziehen. Eine Integration europarechtlicher Anforderungen in das Recht der städtebaulichen Planung erfordert allgemein und in grundlegender Hinsicht eine Überprüfung und Neubewertung der Fehlerfolgen für die Wirksamkeit von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen. Auszuschließen ist eine Regelung, die für die Beachtlichkeit oder Unbeachtlichkeit von Fehlern bei der Plan- oder Satzungsaufstellung danach unterscheidet, ob sich Anforderungen aus dem Europarecht ergeben oder nur aus nationalem Recht.
- 123 Die Kommission ist der Meinung, dass sich die Vorschriften grundsätzlich bewährt haben. Sie sind jedoch stark kasuistisch geprägt und durch die mehrfachen Baurechtsnovellen immer differenzierter geworden. Rechtssicherheit wird dadurch nicht in der gebotenen Weise gefördert.
- 124 Die Integration europarechtlicher Vorgaben in das Bundesbaurecht darf nicht zu weiteren kasuistischen und differenzierenden Regelungen führen. Sie sollte vielmehr Anlass sein, die bisherige Kasuistik auf die sie tragenden Prinzipien zurückzuführen und damit das Recht der Planerhaltung zu vereinfachen und überschaubarer zu gestalten.
- 125 Eine neue, allgemeiner und grundsätzlicher als bisher zu fassende Regelung zur Bestandssicherung von städtebaulichen Plänen und Satzungen darf aber nicht hinter dem bisher erreichten Stand zurückbleiben. Er ist das Ergebnis jahrzehntelanger Bemühungen von Gesetzgebung und Rechtsprechung, Rechtssicherheit zu schaffen und berechtigtes Vertrauen in den Bestand von städtebaulichen Plänen und Satzungen zu schützen. Es geht darum, den erreichten Stand auf einer die tragenden Prinzipien benennenden Grundlage zu konsolidieren und damit das System der Planerhaltung für sich wandelnde Anforderungen – auch des europäischen Rechts – zu

öffnen. Eine neue Regelung darf deshalb nicht dazu führen, dass Bagatellfehler, die erkennbar keine Bedeutung für das Ergebnis des Verfahrens gehabt haben, so dass der Verfahrenszweck erfüllt ist, zur Unwirksamkeit des Plans oder der Satzung führen. Europäisches Recht schließt Erwägungen zur Kausalität von Verfahrensfehlern für die in der Sache getroffene Entscheidung nicht aus.

2. Folgen unterlassener Mitwirkung im Planaufstellungsverfahren

126 Das Verfahren der Aufstellung von städtebaulichen Plänen und Satzungen muss die Gewähr dafür bieten, dass alle einschlägigen öffentlichen und privaten Belange so rechtzeitig Eingang finden, dass sie bei der abschließenden Entscheidung berücksichtigt werden können. Dabei hat die Mitwirkung der Träger öffentlicher Belange (Behörden) und der Bürger (Öffentlichkeit) eine hohe Bedeutung. Sie müssen angehalten werden, alle Hinweise, Anregungen und Einwendungen, die für die Entscheidung über den Plan oder die Satzung von Bedeutung sein können, rechtzeitig im Verwaltungsverfahren vorzutragen. Erfüllen sie diese ihnen im eigenen Interesse obliegende Mitwirkungspflicht nicht, müssen sie damit rechnen, dass die jeweiligen Tatsachen und Belange bei der Entscheidung nicht berücksichtigt werden, ohne dass dies die Rechtmäßigkeit des Plans oder der Satzung in Frage stellt. Dies ist - zumal bei so aufwändigen und hochkomplexen Verwaltungsverfahren wie Bauleitplanverfahren - Voraussetzung eines effektiven Verwaltungsverfahrens. Das sollte im Gesetz bekräftigt werden.

127 Europarechtlich ist eine solche Präklusion von im Verwaltungsverfahren nicht erhobenen Einwendungen zulässig, wenn das Verfahren geeignet und die Frist ausreichend bemessen ist, um die europarechtlich gebotenen Gesichtspunkte in das Verfahren einzubringen, und wenn die Durchsetzbarkeit europarechtlicher Anforderungen nicht hinter der von Anforderungen des nationalen Rechts zurücksteht.

128 Der Ausschluss von Einwendungen gegen einen beschlossenen Bauleitplan oder eine beschlossene Satzung, die im Verfahren der Aufstellung nicht vorgebracht worden sind, obwohl sie hätten vorgebracht werden können, ist bereits im geltenden Recht angelegt. § 4 Abs. 3 S. 2 BauGB präkludiert nicht fristgemäß vorgebrachte Einwendungen von Trägern öffentlicher Belange. Für private Einwendungen, die

im Auslegungsverfahren nicht bzw. nicht fristgemäß vorgebracht worden sind, hat die Rechtsprechung eine ähnliche Präklusionsformel entwickelt.

- 129 Die Regelung in § 4 Abs. 3 S. 2 BauGB sollte - im Kern – beibehalten werden. Im Grunde genügt in § 4 Abs. 3 BauGB aber die Aussage, dass die Träger öffentlicher Belange (Behörden) darauf hinzuweisen sind, dass nicht fristgemäß eingehende Stellungnahmen nicht berücksichtigt werden, soweit nicht öffentliche Belange berührt sind, die der Gemeinde bekannt sind. Dass die Stellungnahmen als öffentliche Belange in der Abwägung zu berücksichtigen sind (§ 4 Abs. 3 S. 1 BauGB), bedarf keiner ausdrücklichen Aussage im Gesetz. Was in der Abwägung zu berücksichtigen ist (§ 4 Abs. 3 S. 2 BauGB), ergibt sich aus § 1 Abs. 6 und § 214 Abs. 3 S. 1 BauGB.
- 130 Die Kommission schlägt mit großer Mehrheit vor, dass eine gleiche Regelung für private Einwendungen ausdrücklich in § 3 BauGB verankert werden sollte. Der entsprechende Hinweis müsste - analog zu § 73 Abs. 4 S. 4 VwVfG - in die Auslegungsbekanntmachung aufgenommen werden.
- 131 Nach dem geltenden Recht ist die bauplanungsrechtliche Präklusion nicht vorgebrachter Anregungen und Einwendungen nicht absolut. Sie entbindet die Gemeinde nicht davon, öffentliche und private Belange, die
- (a) ihr bekannt sind oder
 - (b) hätten bekannt sein müssen oder die
 - (c) für die Rechtmäßigkeit der Abwägung, nämlich das Abwägungsergebnis, von Bedeutung sind,
- bei der abschließenden Entscheidung über den Plan oder die Satzung einzubeziehen. Eine entsprechende Regelung (jetzt § 4 Abs. 3 S. 2 BauGB für die Stellungnahmen bzw. Belange der Träger öffentlicher Belange) gehört in den Zusammenhang der Regelungen über die für die Rechtmäßigkeit der Planungsentscheidung maßgebende Sach- und Rechtslage (jetzt: § 214 Abs. 3 S.1 BauGB) bzw. über die Beachtlichkeit von Fehlern für die Wirksamkeit des Plans oder der Satzung.

132 Die Kommission hat erwogen, die bauplanungsrechtliche Sanktion unterlassener Mitwirkung bei der Aufstellung von Bebauungsplänen stärker an die im Planfeststellungsverfahren geltende Präklusionsregelung anzugleichen. Danach hat die Anhörungsbehörde nur die rechtzeitig erhobenen Einwendungen zu erörtern und die Planfeststellungsbehörde nur über die Einwendungen zu entscheiden, über die im Erörterungstermin keine Einigung erzielt worden ist (§§ 73 Abs. 6 S.1, 74 Abs. 2 S.1 VwVfG). Die Kommission empfiehlt eine so strenge Präklusion für das Bauleitplanverfahren nicht. Entscheidend dafür ist, dass Bauleitpläne - anders als Planfeststellungsbeschlüsse - keine mit Konzentrationswirkung ausgestatteten abschließenden Entscheidungen über ein in allen Einzelheiten bekanntes und „durchgeplantes“ Vorhaben sind, sondern gebietsbezogene gesamträumliche Planungen, die lediglich einen Rahmen für erst noch konkret zu projektierende Investitionen setzen. Einer so strengen Präklusion wie der im Planfeststellungsverfahren bedarf es im Bauleitplanverfahren nicht. Überdies verringert die Berücksichtigung von Stellungnahmen und Anregungen, die nach der Planauslegung, aber vor der Beschlussfassung eingehen, das Risiko, dass ein Bebauungsplan wegen eines Fehlers im Abwägungsergebnis beschlossen wird.

133 Die Kommission empfiehlt deshalb, es dabei zu belassen, dass für die Entscheidung über den Bauleitplan - und zwar nicht nur für die Abwägung - die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Plan maßgebend ist und dass zur „Sachlage“ auch Tatsachen gehören und damit bei der Beschlussfassung zu berücksichtigen sind, die der Gemeinde - z.B. auch aufgrund von nach Fristablauf vorgebrachten Einwendungen - bekannt sind oder sich ihr hätten aufdrängen müssen.

3. Beachtliche und unbeachtliche Fehler, § 214 BauGB

a) Planerhaltung als öffentliches Interesse

134 Die Vorschriften zur Planerhaltung werden häufig als Durchbrechung des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung kritisiert. Das verkennt die Komplexität des Problems. Es geht darum, die Rechtsfolgen von Fehlern bei der Aufstellung von

städtebaulichen Plänen und Satzungen so zu gestalten, dass sie der Bedeutung des Rechtsfehlers angemessen sind. Städtebauliche Pläne und Satzungen ordnen und gestalten die rechtlichen Beziehungen einer Vielzahl von Bürgern und Behörden in Bezug auf die Bodennutzung und sind Grundlage für deren Dispositionen im vermögensrechtlichen Bereich. Gesichtspunkte der Rechtssicherheit, des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit rechtfertigen und erfordern deshalb eine Differenzierung der Rechtsfolgen von Fehlern nach deren Bedeutung. Die Kommission schlägt vor, diesen Gedanken in einer allgemeinen Vorschrift zum Ausdruck zu bringen und damit positiv den Grundsatz der Planerhaltung als Leitlinie den weiteren Regelungen voranzustellen. In einem solchen Grundsatz sollten das öffentliche Interesse an der Erhaltung von städtebaulichen Plänen und Satzungen und die wesentlichen Voraussetzungen für ein solches Erhaltungsinteresse benannt werden, nämlich dass der Plan oder die Satzung eine geordnete und nachhaltige städtebauliche Entwicklung gewährleistet, dass die öffentlichen und privaten Belange im Ergebnis gerecht gegeneinander und untereinander abgewogen sind und dass das Verfahren ordnungsgemäß durchgeführt worden ist.

b) Rechtmäßigkeitsgewähr eines ordnungsgemäßen Verfahrens

135 Für den Bereich der räumlichen Planung, der Bodennutzung und des flächenbezogenen Umweltschutzes umzusetzende europäische Richtlinien instrumentalisieren vorwiegend das Verfahren von Planaufstellung und Vorhabenzulassung, um Ziele der Erhaltung und des Schutzes der Umwelt, des Schutzes der menschlichen Gesundheit, der umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen sowie einer nachhaltigen Entwicklung durchzusetzen. Die der Erreichung dieser Ziele dienenden Verfahrensanforderungen haben deshalb einen hohen Rang. Das Europarecht geht davon aus, dass ihre Einhaltung in der Regel die Gewähr bietet, dass das von der Umweltpolitik der Gemeinschaft angestrebte hohe Schutzniveau (Art.174 Abs. 2 UAbs. 1 EGV) erreicht wird. Die Verletzung dieser Anforderungen darf deshalb nach nationalem Recht nicht sanktionslos bleiben. Gleiches gilt aber auch für Verfahrensvorschriften des nationalen Rechts, die eine ähnlich Gewährleistungsfunktion haben, wie z.B. die Bürgerbeteiligung für die Abwägung. Die Einhaltung eines ordnungsgemäßen Verfahrens hat hohe Bedeutung für die Rechtmäßigkeit der Planung oder Satzung.

136 Auf der anderen Seite legt das europäische Recht es nahe, an die Einhaltung der Verfahrensanforderungen die gesetzliche Vermutung zu knüpfen, dass die mit dem Verfahren angestrebten materiellen Ziele und damit die entsprechenden materiellrechtlichen Anforderungen gewahrt sind, insbesondere dass die Planung auf einer vollständigen und zutreffenden Ermittlung und Bewertung der Tatsachen beruht. Dieses Prinzip sollte für jegliche Verfahrensanforderungen gelten, deren Zweck auf Gewährleistung einer materiell richtigen Entscheidung gerichtet ist. In der Rechtsprechung ist bereits anerkannt, dass die Einhaltung bestimmter Verfahren individuelle Bedeutung für die Wahrung der mit der Verfahrensanforderung zu gewährleistenden materiellen Rechtmäßigkeit der Entscheidung haben kann.

137 Zu den für die Gewährleistung materieller Rechtmäßigkeit wesentlichen Verfahrensanforderungen gehören die Beteiligung der Öffentlichkeit (Bürger) und der Behörden und Dienststellen, die durch die Durchführung des Bauleitplans in ihrem Aufgabenbereich betroffen sein können (Träger öffentlicher Belange), einschließlich der in diese Verfahrensstufen integrierten Schritte der Umweltprüfung, das Einbringen aller nach dem Gesetz erforderlichen Unterlagen in das Verfahren (z.B. Umweltbericht), die Begründung der Planungsentscheidung und die Erteilung einer nach dem Gesetz erforderlichen Genehmigung. Ferner müssen die rechtsstaatlichen Erfordernisse einer Planungsentscheidung mit Normcharakter absolute Wirksamkeitsvoraussetzungen sein, nämlich das Vorliegen eines Satzungsbeschlusses und die öffentliche (ortsübliche) Bekanntmachung.

c) Verfahrensbezogenheit des Abwägungsvorgangs

138 Die Anforderungen an den Abwägungsvorgang werden in dem für die Ermittlung, Zusammenstellung und Bewertung der abwägungserheblichen Belange vorgeschriebenen Verfahren erfüllt. Abwägungsvorgang und das auf die Ermittlung, Zusammenstellung und Bewertung der Belange bezogene Verfahren sind zwei Seiten ein und derselben Medaille. Fehlerhaftigkeit oder Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens indiziert Fehlerhaftigkeit oder Ordnungsmäßigkeit der Abwägung. Einer besonderen Regelung über die Beachtlichkeit von Fehlern im Abwägungsvorgang neben der Regelung über die Folgen des Verstoßes gegen auf den Abwägungsvor-

gang bezogene Verfahrensvorschriften bedarf es deshalb nicht.

d) Fehlerfreie Abwägung als rechtsstaatliches Mindestgebot

139 Einer Regelung über die Beachtlichkeit von Mängeln im Abwägungsergebnis bedarf es ebenfalls nicht. Mängel im Abwägungsergebnis sind solche Fehler, die zu einem Ergebnis führen, das schlechterdings nicht haltbar ist, weil es gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt. Es handelt sich um eine Abwägung, die einem Belang ein Gewicht beimisst, das ihm objektiv nicht zukommt, so dass die Zurückstellung anderer Belange demgegenüber unverhältnismäßig ist. Es ist eine Planung, die, gemessen an § 1 Abs. 5 und 6 BauGB, so nicht beschlossen werden konnte und auch nicht erneut so beschlossen werden könnte. Ein Fehler im Abwägungsergebnis kann deshalb für die Wirksamkeit eines Bebauungsplans nicht unbeachtlich sein. Fälle, in denen ein Bauleitplan wegen eines Fehlers im Abwägungsergebnis von einem Gericht für nichtig gehalten worden ist, sind übrigens sehr selten. Davon wird man auch künftig ausgehen können.

e) Entwicklung des Bebauungsplans aus dem Flächennutzungsplan

140 § 214 Abs. 2 BauGB regelt im einzelnen, welche Verstöße gegen die Vorschriften in § 8 Abs. 2 bis 4 BauGB unter welchen Voraussetzungen beachtlich oder unbeachtlich für die Wirksamkeit des Bebauungsplans sind. Dabei lassen sich zwei maßgebende Merkmale ausmachen, die für die Beachtlichkeit oder Unbeachtlichkeit maßgebend sind, nämlich das Merkmal

- der bewussten oder unbewussten Fehlbeurteilung (Nr.1, Nr.3) und das
- der Verletzung oder Wahrung der geordneten städtebaulichen Entwicklung (Nr.2, Nr.4, unausgesprochen auch Nr.3).

141 Die Tatbestände des § 214 Abs. 2 BauGB könnten durch eine entsprechend allgemein formulierte Regelung ersetzt und vereinfacht werden. Das Erfordernis der Wahrung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung ist ohnehin Wirksamkeitsvoraussetzung jeder städtebaulichen Planung und Satzung (§§ 1 Abs. 1 und 3, 8 Abs. 1 S.1 BauGB).

4. Frist für die Geltendmachung von Mängeln, § 215 BauGB

- 142 Nach § 215 sind Verfahrens- und Formfehler unbeachtlich, wenn sie nicht innerhalb bestimmter Fristen schriftlich gegenüber der Gemeinde geltend gemacht worden sind. Diese Regelung hat sich bewährt. Sie hat u.a. auch den Vorteil, dass die Gemeinde durch entsprechende Rügen auf Fehler aufmerksam gemacht wird und dadurch die Möglichkeit erhält, mit dem ihr zu Gebote stehenden städtebaulichen Instrumentarium zu reagieren und die geordnete städtebauliche Entwicklung nach den Grundsätzen des § 1 BauGB zu wahren. Sie kann, je nach den Umständen des Einzelfalls, z.B. den Fehler in einem ergänzenden Verfahren beheben, den Plan aufheben oder einen neuen Plan aufstellen.
- 143 Die Regelung in § 215 ist, wenn § 214, wie vorgeschlagen, umgestaltet wird, daran anzupassen. Dabei erscheint eine besondere Regelung über die Unbeachtlichkeit von Abwägungsmängeln (mit einer längeren Frist) entbehrlich. Abwägungsmängel sind in der Regel Mängel im Abwägungsvorgang. Sie sind durch die Regelung in dem - wie vorgeschlagen - umzugestaltenden § 214 erfasst und sollten auch hinsichtlich der Frist für die Geltendmachung nicht anders als Verfahrensmängel behandelt werden. Auf eine Regelung über die Verfristung von Mängeln im Abwägungsergebnis kann aus den oben unter 3 c) genannten Gründen verzichtet werden. Ob die jetzige Siebenjahresfrist in § 215 Abs. 1 Nr.2 BauGB auch Mängel im Abwägungsergebnis erfasst, erscheint ohnehin zumindest zweifelhaft.
- 144 Die Kommission schlägt vor, eine einheitliche Frist für die Geltendmachung aller Mängel der in § 214 BauGB bezeichneten Art vorzusehen. Ausreichend wäre die jetzt in § 215 Abs. 1 Nr.1 BauGB für Verfahrensmängel enthaltene Einjahresfrist. Sie hat auch Eingang in die landesrechtlichen Heilungsvorschriften für kommunale Satzungen gefunden. Zu erwägen ist aber auch eine einheitliche Zweijahresfrist. Sie entspräche der Frist des § 47 Abs. 2 VwGO für die Erhebung der Normenkontrollklage.

5. Ergänzendes Verfahren zur Behebung von Mängeln, § 215a Abs. 1 BauGB

- 145 Die Behebung von zur Unwirksamkeit führenden Mängeln einer städtebaulichen Satzung in einem ergänzenden Verfahren hat sich bewährt. Die Rechtsprechung hat sie auch ohne die ausdrückliche Regelung in § 215a BauGB zugelassen. § 215a Abs. 1 BauGB hat allerdings Flächennutzungspläne ausgenommen. Das erscheint weder geboten noch sachdienlich.
- 146 Die in § 215a BauGB getroffene Regelung hat auch zu weiteren Problemen geführt.
- 147 Die Unterscheidung zwischen nichtigen und nur unwirksamen Satzungen, wie sie § 215a Abs. 1 BauGB zugrunde liegt, ist rechtlich zweifelhaft; sie erzeugt Rechtsunsicherheit und unnötige Prozesse. Der eigentliche Zweck der seinerzeitigen Neuregelung, das ergänzende Verfahren für die Planheilung zu ermöglichen, ist auch ohne die Unterscheidung zu erreichen. Nach gefestigter höchstrichterlicher Rechtsprechung betrifft die Nichtigkeit (im bisherigen Sinn), nicht das durchgeführte Verfahren (sozusagen von seinem Beginn bis zu seinem Abschluss), sondern das Ergebnis, die beschlossene und ortsüblich bekannt gemachte Satzung. Für die Behebung von Fehlern gilt deshalb nichts anderes als das, was mit der Unwirksamkeit i.S. des § 215a Abs. 1 BauGB gemeint ist. Eine (im bisherigen Sinn) nichtige Satzung kann deshalb unter Wiederholung des Verfahrens ab dem Punkt geheilt werden, bei dem sich der Fehler „eingeschlichen“ und das Verfahren mit der Folge „infiziert“ hat, dass eine wirksame Satzung nicht zustande kommen konnte. Das gilt nicht nur für Verfahrensfehler, sondern auch für inhaltliche Mängel der Satzung.
- 148 Die Kommission empfiehlt deshalb, künftig nicht mehr von Nichtigkeit der Satzung oder des Bauleitplans zu sprechen, sondern - ohne Unterscheidung nach der Schwere der Fehler - von Unwirksamkeit. § 47 VwGO ist entsprechend anzupassen: In Abs. 5 S.2 ist das Wort „nichtig“ durch „unwirksam“ zu ersetzen. S. 4 ist ersatzlos zu streichen.
- 149 Danach könnte zwar auf § 215a Abs. 1 BauGB verzichtet werden. Gleichwohl empfiehlt die Kommission, im Gesetz eine - klarstellende – kurze Aussage darüber zu

treffen, dass Mängel einer Satzung wie auch eines Flächennutzungsplans in einem ergänzenden Verfahren behoben werden können.

- 150 Eine ausdrückliche Regelung darüber, dass es sich um Mängel handeln muss, die durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können, erübrigt sich ebenso wie der Hinweis darauf, dass die Satzung – wie auch der Flächennutzungsplan - bis zur Behebung der Mängel keine Rechtswirkungen entfaltet; das folgt aus dem Begriff der Unwirksamkeit.

6. Rückwirkendes Inkraftsetzen nach Mängelbehebung, § 215a Abs. 2 BauGB

- 151 Die bisherige Regelung in § 215a Abs. 2 BauGB beschränkt die Möglichkeit des rückwirkenden Inkraftsetzens auf Fälle von Verfahrensfehlern. Das ist verfassungsrechtlich nicht geboten und kann zu Problemen in der Praxis führen, vor allem wenn es sich um Mängel im Abwägungsvorgang handelt. Sie werden - trotz des Verfahrensbezugs des Abwägungsvorgangs - in der Rechtsprechung als Fehler in der Anwendung des materiellen Rechts angesehen. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes verbietet allerdings das rückwirkende Inkraftsetzen einer Satzung, mit deren Inhalt die Betroffenen nicht rechnen konnten.
- 152 Es sollte folglich eine allgemeine Regelung dahin getroffen werden, dass eine Satzung, die zur Behebung von Mängel erneut in Kraft gesetzt wird, auch rückwirkend zu dem Zeitpunkt ihrer ursprünglichen ortsüblichen (öffentlichen) Bekanntmachung in Kraft gesetzt werden kann.
- 153 Sie sollte auch auf den Flächennutzungsplan erstreckt werden. Das hat vor allem wegen der ihm zukommenden Wirkung als öffentlicher Belang bei der Entscheidung über die Zulässigkeit von Außenbereichsvorhaben (§ 35 Abs. 3 BauGB) Bedeutung.
- 154 Einer ausdrücklichen Regelung, die ein rückwirkendes Inkraftsetzen ausschließt, wenn die Betroffenen nach den tatsächlichen Gegebenheiten (ausnahmsweise) darauf vertrauen konnten, die erlassene Satzung oder eine Satzung dieses Inhalts könne nicht wirksam sein, bedarf es nicht. Die vorgeschlagene „Kann“-Bestimmung

macht genügend deutlich, dass die Gemeinde im Einzelfall zu entscheiden hat, ob eine Rückwirkung rechtlich und tatsächlich in Frage kommt.

7. Prüfungspflicht der Plangenehmigungsbehörde, § 216 BauGB

155 Die Kommission hat den Vorschlag erwogen, § 216 BauGB zu streichen. Die Pflicht der Plangenehmigungsbehörde zur umfassenden Prüfung des Plans und seines Zustandekommens auch in Bezug auf etwaige Fehler, die für die Wirksamkeit unbeachtlich sind, hat zwar nach der vorgeschlagenen Umgestaltung des § 214 BauGB keine große praktische Bedeutung, weil solche Fehler in der Regel nicht zur Versagung der Genehmigung führen werden. Gleichwohl könnte die Streichung des § 216 BauGB als falsches Signal verstanden werden. Überdies obliegt es gerade der Genehmigungsbehörde, im Genehmigungsverfahren zu entscheiden, ob ein bestimmter Fehler die Voraussetzungen erfüllt, unter denen er nach dem Gesetz für die Wirksamkeit des Plans beachtlich ist oder nicht.

8. Administrative Normprüfung und –verwerfung

156 Die Kommission hat sich intensiv mit der Frage befasst, ob sie für städtebauliche Satzungen eine gesetzliche Regelung zur administrativen Normprüfung und -verwerfung empfehlen sollte.

157 Die Frage, ob Behörden, für die sich beim Vollzug von Gesetzen - wie für die Bauaufsichtsbehörde bei der Entscheidung über die Erteilung von Baugenehmigungen oder über bauaufsichtliches Einschreiten - die Gültigkeit einer städtebaulichen Satzung als Vorfrage stellt, zu einer entsprechenden Prüfung und - bei negativem Ergebnis - zur Nichtanwendung befugt sind (administrative Inzidentkontrolle und -verwerfung), ist umstritten und bisher höchstrichterlich noch nicht geklärt. Das bereitet in der Praxis zunehmend Schwierigkeiten, insbesondere auch nachdem das Genehmigungserfordernis und damit eine Rechtskontrolle von Bebauungsplänen durch die höhere Verwaltungsbehörde weitgehend entfallen ist.

158 Gerichte überprüfen die Gültigkeit von Bebauungsplänen und anderen städtebaulichen Satzungen nicht nur in Normenkontrollverfahren. In anderen gerichtlichen

Verfahren spielt die Gültigkeit der Satzung häufig eine Rolle als Vorfrage des Bestehens eines mit der Klage geltend gemachten Anspruchs. Diese gerichtliche Inzident-Kontrolle wird weder durch § 47 VwGO noch durch eine andere Rechtsvorschrift ausgeschlossen. Die gerichtliche Inzidentverwerfung wirkt zwar nur zwischen den Prozessparteien (Rechtskraftwirkung). Gleichwohl wird es offenbar für selbstverständlich gehalten, dass sich die Verwaltungsbehörden - zumindest in der Regel - an die Auffassung des Gerichts halten, die Satzung sei nicht wirksam. Sie wenden sie nicht mehr an, ohne dass die Gemeinde sie förmlich aufgehoben hat. Die Behörden tun dies in der Regel auch deshalb, weil sie sonst mit Amtshaftungsansprüchen rechnen müssen.

- 159 In den Fällen, in denen das Erkennen von für die Gültigkeit der Satzung beachtlichen Fehlern sich nicht auf eine gerichtliche Inzident-Kontrolle stützen kann, sondern die - gewissenhafte - administrative „Eigenkontrolle“ zur Erkenntnis der Ungültigkeit der städtebaulichen Satzung führt, wird die Kompetenz der Verwaltungsbehörde zur Nichtanwendung dieser Norm, von deren Rechtmäßigkeit die Verwaltungsentscheidung abhängt, im Schrifttum z.T. bestritten. In der höchstrichterlichen Rechtsprechung ist die Frage noch nicht allgemein entschieden worden. Lediglich in einem Fall offensichtlicher Ungültigkeit hat das BVerwG die Befugnis der Behörde zur Nichtbeachtung des Bebauungsplans bejaht. Die grundsätzliche und allgemeine Frage der administrativen Kompetenz zur Verwerfung untergesetzlicher Normen hat es ausdrücklich offen gelassen.
- 160 Die Kommission ist einhellig der Meinung, dass eine Behörde, die aus Anlass einer von ihr zu treffenden Verwaltungsentscheidung ernsthafte Zweifel an der Wirksamkeit einer von ihr anzuwendenden städtebaulichen Satzung hat, der Frage nachgehen muss und die Satzung nicht anwenden darf, wenn sie – nach Anhörung der Gemeinde - zu der Überzeugung gelangt, die Satzung sei unwirksam.
- 161 Gleichwohl empfiehlt die Kommission nicht, in das Baugesetzbuch eine ausdrückliche Regelung aufzunehmen. Eine gesetzliche Regelung erscheint aus mehreren Gründen problematisch:
- a) Es handelt sich um ein allgemeines Problem der Normgeltung und des

administrativen Vollzugs untergesetzlicher Normen. Eine Regelung im Baugesetzbuch könnte nur für Satzungen nach dem Baugesetzbuch gelten. Sie könnte zu dem Gegenschluss führen, dass in anderen Bereichen eine Kompetenz von Verwaltungsbehörden zur Inzidentprüfung und -verwerfung untergesetzlicher Normen ausgeschlossen sei.

- b) Ein Regelung, die lediglich bestätigen würde, dass eine Verwaltungsbehörde im Gesetzesvollzug eine von ihr als unwirksam erkannte Satzung (nach Anhörung der Gemeinde) nicht anwenden dürfe, könnte als Aufforderung verstanden werden, ungefragt in eine Fehlersuche einzutreten.
- c) Eine weitergehende Regelung, die Voraussetzungen benennt, unter denen Verwaltungsbehörden eine Satzung nach dem BauGB für unwirksam halten und nicht anwenden dürfen, würde neue Rechtsfragen aufwerfen und möglicherweise unnötige Prozesse zu diesen Fragen auslösen.
- d) Die Beschränkung der administrativen Normverwerfungskompetenz auf Fälle offensichtlicher Unwirksamkeit, wozu in der Regel auch die Fälle einer vorangegangenen inzidenten gerichtlichen Unwirksamkeitsfeststellung zu rechnen sind, wäre zu eng.

162 Die Kommission weist in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass Behörden nach § 47 Abs. 2 VwGO befugt sind, im Normenkontrollverfahren die Frage der Gültigkeit einer Satzung nach dem BauGB zur gerichtlichen Kontrolle zu stellen, und dass die normenkontrollgerichtliche Nichtigkeits- oder Unwirksamkeitsfeststellung allgemeinverbindlich ist. Die Antragsbefugnis der Behörden hat gerade den Sinn, beim Vollzug einer städtebaulichen Satzung Zweifel an deren Gültigkeit mit Allgemeinverbindlichkeit zu klären und damit Rechtssicherheit zu schaffen.

163 Das Gesetz verpflichtet eine Behörde, die eine untergesetzliche Norm für ungültig hält, aber nicht, den Antrag zu stellen. Es gibt ihr lediglich die Befugnis. Diese ist zudem auf den Zweijahreszeitraum nach ortsüblicher Bekanntmachung der Satzung befristet. Danach erfüllt die behördliche Antragsbefugnis für ein Normenkontrollverfahren nicht mehr die Funktion, eine administrative Inzidentverwerfung zu ersetzen.

164 Die Kommission gibt zu erwägen, Verwaltungsbehörden anstelle der jetzt gegeb-

nen Antragsbefugnis (§ 47 Abs. 2 S. 1 VwGO) eine - bloße - Befugnis zur Vorlage der Frage an das Oberverwaltungsgericht einzuräumen. Sie dürfte nicht befristet sein. Die Verwaltungsbehörde hätte in der Begründung der Vorlage darzulegen, dass die Gültigkeit der Norm für einen von ihr zu entscheidenden Fall erheblich ist und aus welchen Gründen sie die Norm für ungültig hält.

9. Vorschläge zur Gesetzgebung

165 Zusammenfassend schlägt die Kommission vor:

a) Zum Baugesetzbuch

1. § 214 Abs. 3 S. 1 BauGB, wonach für die Abwägung die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bauleitplan maßgebend ist, sollte nach § 1 Abs. 6 BauGB übernommen werden.

2. § 3 BauGB sollte um eine Regelung ergänzt werden, der zufolge in der Auslegungsbekanntmachung (§ 3 Abs. 2 S. 2 BauGB) darauf hinzuweisen ist, dass nicht fristgemäß vorgebrachte Anregungen nicht berücksichtigt werden, soweit nicht Belange berührt sind, die der Gemeinde bekannt sind.

3. § 4 Abs. 3 BauGB kann auf die Aussage beschränkt werden, dass nicht fristgemäß eingehende Stellungnahmen nicht berücksichtigt werden, soweit nicht Belange berührt sind, die der Gemeinde bekannt sind.

4. Der Abschnitt „Planerhaltung“ (§§ 214 ff. BauGB) sollte durch eine Vorschrift eingeleitet werden, die positiv einen Grundsatz der Planerhaltung aufstellt. Darin sollte zum Ausdruck gebracht werden, dass an der Erhaltung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen trotz eines Fehlers bei ihrem Zustandekommen ein öffentliches Interesse besteht, wenn sie eine geordnete und nachhaltige städtebauliche Entwicklung gewährleisten, die öffentlichen und privaten Interessen im Ergebnis gerecht gegeneinander und untereinander abgewogen sind und das Verfahren ordnungsgemäß durchgeführt worden ist.

5. Der Abschnitt „Planerhaltung“ sollte eine Regelung enthalten, der zufolge die Einhaltung der für die Aufstellung des Bauleitplans oder der Satzung geltenden Verfahrensvorschriften die Vermutung begründet, dass die Entscheidung auf der Grundlage vollständiger Ermittlung und zutreffender Bewertung der maßgeblichen Tatsachen ergangen ist.

6. Der jetzige § 214 BauGB sollte zu einer Vorschrift umgestaltet werden, die benennt, welche wesentlichen Verfahrensanforderungen gewahrt sein und welche für die Wirksamkeit von Bebauungsplänen wesentlichen Verknüpfungen mit dem Flächennutzungsplan bestehen müssen. Außerdem sollte – eher klarstellend - für einige „Bagatell-Fehler“ gesagt werden, dass sie nicht zur Unwirksamkeit eines Bauleitplans oder einer städtebaulichen Satzung führen. Das bedeutet im einzelnen:

a) Als wesentliche Voraussetzungen für die Wirksamkeit von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen sollten genannt werden, dass

- (1) die Bürger (die Öffentlichkeit) Gelegenheit hatte(n), sich zu äußern und die Träger öffentlicher Belange (die Behörden), die in ihrem Aufgabenbereich berührt sind, zur Stellungnahme aufgefordert worden sind,
- (2) die zur Vorbereitung der Entscheidung erforderlichen Unterlagen vorgelegen haben und in den wesentlichen Punkten vollständig waren,
- (3) bei der Entscheidung die Tatsachen und Belange berücksichtigt worden sind, die der Gemeinde bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen,
- (4) der Flächennutzungsplan einen Erläuterungsbericht und die Satzung die gesetzlich vorgeschriebene Begründung hat und der Erläuterungsbericht und die Begründung in den wesentlichen Punkten vollständig sind,
- (5) ein Beschluss der Gemeinde über den Flächennutzungsplan oder die Satzung gefasst, eine erforderliche Genehmigung erteilt und der mit dem Gebot der ortsüblichen (öffentlichen) Bekanntmachung des Flächennutzungsplans oder der Satzung verfolgte Hinweiszweck erreicht worden ist,

(6) der Bebauungsplan aus dem Flächennutzungsplan entwickelt ist.

b) Aus der Gruppe der o.g. Rechtsverstöße sollten einige Fallgestaltungen als Bagatellfehler ausgeklammert werden. Für die Wirksamkeit des Bauleitplans oder der Satzung sollte insbesondere unbeachtlich sein, wenn

- in den Fällen der o.g. Nr.1 einzelne Personen oder Behörden gehindert waren, Hinweise, Anregungen oder Einwendungen vorzubringen, die entsprechenden Tatsachen oder Belange jedoch unerheblich oder in der Entscheidung berücksichtigt worden sind,
- in den Fällen der o.g. Nr. 2 und 3 nach den konkreten Umständen des Einzelfalls offensichtlich ist, dass der Fehler für das Ergebnis des Verfahrens nicht von Einfluss gewesen sein kann,
- in den Fällen der o.g. Nr.6 die Verletzung der Vorschrift auf einer Fehlbeurteilung beruht und die geordnete städtebauliche Entwicklung nicht beeinträchtigt wird oder wenn der Flächennutzungsplan wegen eines Fehlers unwirksam ist, der in einem ergänzenden Verfahren behoben wird.

c) Abs. 3 S. 2 des § 214 BauGB, wonach Mängel im Abwägungsvorgang nur erheblich sind, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind, ist wegen der Verfahrensbezogenheit des Abwägungsvorgangs als besondere Regelung entbehrlich.

7. Für die Geltendmachung von für die Wirksamkeit städtebaulicher Pläne und Satzungen beachtlichen Mängeln gegenüber der Gemeinde (jetzt: § 215 BauGB) sollte eine einheitliche Frist (ein oder zwei Jahre) gelten. Die Geltendmachung von Mängeln im Abwägungsergebnis verfristet nicht.

8. Die jetzige Regelung in § 215a Abs. 1 BauGB sollte durch den bloßen – klarstellenden – Satz ersetzt werden, dass Mängel eines Flächennutzungsplans und einer Satzung in einem ergänzenden Verfahren behoben werden können.

9. Die Möglichkeit des rückwirkenden Inkraftsetzens einer Satzung nach Mängelbehebung in § 215a Abs. 2 BauGB sollte nicht auf Fälle der Behebung von Form- und Verfahrensmängeln beschränkt bleiben. Sie sollte überdies auch auf den Flächennutzungsplan erstreckt werden.

b) Zur Verwaltungsgerichtsordnung

- 166
1. In § 47 Abs. 5 VwGO sollte in S. 2 der Begriff „nichtig“ durch den Begriff „unwirksam“ ersetzt und S. 4 ersatzlos gestrichen werden.
 2. Die Antragsbefugnis für die Normenkontrollklage (§ 47 Abs. 2 S. 1 VwGO) für Behörden sollte in eine unbefristet zulässige Vorlagebefugnis umgewandelt werden.

C. Weiterer Novellierungsbedarf

I. Teilungsgenehmigung

1. Derzeitige Rechtslage

- 167 Die jetzt noch im BauGB (§§ 19, 20) enthaltene Teilungsgenehmigung ist das Ergebnis eines Kompromisses beim Zustandekommen des BauROG 1998. Von dem ursprünglich für das ganze Gemeindegebiet kraft Gesetzes bestehenden Genehmigungsvorbehalt ist ein Minimum aufrechterhalten geblieben. Ein Genehmigungsvorbehalt kann nur noch für den Geltungsbereich eines Bebauungsplans begründet werden. Eine erteilte Teilungsgenehmigung hat keine bebauungsrechtliche – vorbehaltsähnliche - Bindungswirkung mehr. Die Regelfrist für die Entscheidung über den Antrag beträgt nur noch einen Monat (§ 19 Abs. 3 S. 2 BauGB).
- 168 Die Teilungsgenehmigung früherer Art verursachte einen hohen Verwaltungsaufwand bei geringer Effektivität. Alle Grundstücksteilungen bedurften des Verfahrens, das mit einer Genehmigung, einer Genehmigungsversagung oder einem Negativattest abschloss. Der damit verbundene Aufwand an Zeit und Arbeit für die Genehmigungsbehörde (Prüfung der Genehmigungsbedürftigkeit und der Genehmigungsfähigkeit), für das Grundbuchamt sowie für den Antragsteller und zugleich die damit verbundene Erschwerung des Grundstücksverkehrs standen in keinem Verhältnis zu dem Sicherungszweck.
- 169 Die Neuregelung hat diese Nachteile nicht vollständig beseitigt. Sie hat zudem neue Probleme mit sich gebracht. Sie liegen vor allem im grundbuchlichen Vollzug. So ist umstritten, ob das Grundbuchamt stets die Vorlage eines Negativattests verlangen muss oder darf, und zwar auch bei Teilungen in Bereichen, für die die Gemeinde keine Satzung über einen Genehmigungsvorbehalt erlassen hat, ja sogar wenn die Gemeinde überhaupt nicht von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hat oder sogar die Landesregierung gemäß § 19 Abs.5 BauGB durch Rechtsverordnung die Befugnis der Gemeinde zur Begründung des Genehmigungsvorbehalts ausgeschlossen hat.

2. Streichung der Teilungsgenehmigung nach § 19 BauGB

- 170 Die Kommission schlägt vor, den Genehmigungsvorbehalt für Grundstücksteilungen nach §§ 19, 20 BauGB ersatzlos zu streichen.
- 171 Die Teilungsgenehmigung verursacht nach wie vor hohen Verwaltungsaufwand, bei den Gemeinden wie auch bei den Grundbuchämtern. Das gilt selbst für Grundstücksteilungen in Bereichen, für die keine Teilungssatzung erlassen ist, und sogar in Gemeinden, die von dem Instrument überhaupt keinen Gebrauch machen. Im gleichen Umfang entstehen für die am Grundstücksverkehr Beteiligten zeitliche Verzögerungen und Rechtsunsicherheit. Der begrenzte Nutzen des Instruments für die Sicherung der Bauleitplanung im Geltungsbereich bestehender Bebauungspläne rechtfertigt diese Erschwernisse nicht. Die bebauungsplanwidrige Teilung hat bei unbebauten Grundstücken keine präjudizielle Wirkung für die materiellrechtliche Beurteilung der Zulässigkeit von Vorhaben. Die Teilung eines bebauten Grundstücks kann allerdings die Folge haben, dass die vorhandene Bebauung auf dem nach Teilung verbleibenden Restgrundstück bebauungsrechtlich unzulässig und eine vor der Teilung nicht zulässige Bebauung auf der abgeteilten unbebauten Fläche zulässig wird. Das kann aber verhindert werden, wenn Landesrecht die Bauaufsichtsbehörde zum Einschreiten auch gegen solche baurechtswidrigen Zustände ermächtigt.
- 172 Die Aufrechterhaltung eines bundesrechtlichen Genehmigungsvorbehalts für die Teilung von Grundstücken zur Sicherung der Bauleitplanung oder auch nur eines in Kraft getretenen Bebauungsplans ist zudem verfassungsrechtlich fragwürdig. Eine bundesgesetzliche Regelung erscheint nicht erforderlich. Art. 72 Abs. 2 GG gesteht dem Bund das Gesetzgebungsrecht im Bereich der konkurrierenden Kompetenz (hier: Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG, Grundstücksverkehr, Bodenrecht) nur zu, soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erfordert. Ein solches Erfordernis ist nicht erkennbar.

- 173 Schon der Umstand, dass es der Bundesgesetzgeber in §§ 29 ff. BauGB den Bundesländern überlässt, die Einhaltung des bundesrechtlichen Bebauungsrechts, insbesondere der Festsetzungen eines Bebauungsplans, durch geeignete Verfahren zu sichern, belegt, dass kein gesamtstaatliches Interesse an einem Genehmigungsverfahren für Teilungen besteht, die oder deren Zwecke mit den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht vereinbar sind. Das zeigt vor allem § 19 Abs. 5 BauGB selbst. Wenn der Bundesgesetzgeber es den Ländern freistellt, die Befugnis der Gemeinden zur satzungsrechtlichen Einführung der Genehmigungsbedürftigkeit von Grundstücksteilungen gänzlich auszuschließen, bringt er damit selbst zum Ausdruck, dass kein Erfordernis für eine bundesgesetzliche Regelung besteht.
- 174 An dem Erfordernis einer bundesgesetzlichen Regelung fehlt es auch deshalb, weil die meisten Landesbauordnungen bereits eine Teilungsgenehmigung kennen. Die bauordnungsrechtliche Teilungsgenehmigung dient zwar der Kontrolle, ob die Teilung den Vorschriften des Landesbauordnungsrechts, vor allem den Vorschriften über Abstandsflächen zuwiderläuft. Sobald jedoch der Bundesgesetzgeber durch Aufhebung der §§ 19 und 20 BauGB zu erkennen gibt, dass er von der ihm – grundsätzlich – zustehenden Kompetenz zu Regelungen auf dem Gebiet des Grundstücksverkehrs zur Sicherung bebauungsrechtlicher Anforderungen keinen Gebrauch macht, sind die Länder frei, die landesrechtliche Teilungsgenehmigung - sozusagen parallel zur Baugenehmigung - auf bebauungsrechtliche Anforderungen, insbesondere im Geltungsbereich eines Bebauungsplans auf dessen Festsetzungen zu erweitern. Darüber haben die Länder selbst zu entscheiden. Sie könnten sich auch auf eine - nur materiellrechtliche - Regelung des Inhalts beschränken, dass durch die Teilung keine Verhältnisse geschaffen werden dürfen, die den bauordnungsrechtlichen und bauplanungsrechtlichen Vorschriften zuwiderlaufen (so z.B. § 8 S.2 SächsBauO, allerdings beschränkt auf das Bauordnungsrecht). Sie können darüber hinaus für den Fall der Zuwiderhandlung die Bauaufsichtsbehörde zum Einschreiten ermächtigen (vgl. z.B. § 7 BauOBln, vgl. auch § 11 Abs. 2 S.2 Brem-BauO: Eintragung einer Vereinigungsbaulast).

3. Beibehaltung der Teilungsgenehmigung zur Sicherung besonderer Verfahren sowie von Fremdenverkehrsgebieten

- 175 Für Umlegungsgebiete, für Flächen, die Gegenstand eines Enteignungsverfahrens sind, sowie für Sanierungs- und Entwicklungsgebiete sollte der spezielle Genehmigungsvorbehalt für Grundstücksteilungen beibehalten werden. Er hat eine unverzichtbare verfahrenssichernde Funktion. Er steht im Dienste des Zwecks, dem die jeweilige durch das Allgemeinwohl gerechtfertigte Maßnahme dient. Ohne die Möglichkeit, Grundstücksteilungen zu unterbinden, könnte die Durchführung der Maßnahme wesentlich erschwert oder gar unmöglich gemacht werden. Nur unter eben der Voraussetzung, dass eine solche Folge zu befürchten ist, darf die Teilungsgenehmigung versagt werden (§§ 51 Abs. 3, 109 Abs. 2, 145 Abs. 2, 169 Abs. 1 Nr.3 BauGB).
- 176 Die auf Rechte nach dem Wohnungseigentumsgesetz (WEG) bezogene Teilungsgenehmigung zur Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion (§ 22 BauGB) sollte ebenfalls beibehalten werden. Sie soll verhindern, dass bestimmte dem Fremdenverkehr dienende Gebiete durch – schleichende - Umwandlung zu Gebieten zum dauernden Wohnen und Arbeiten zweckentfremdet werden und dadurch auch die auf den Fremdenverkehr ausgerichtete – öffentliche und private - Infrastruktur sich im Nachhinein als Fehlplanung und Fehlinvestition darstellt. Zwar lassen sich Umgehungsmöglichkeiten (z.B. Vermietung und Verpachtung an Dauernutzer statt Begründung von Rechten nach dem WEG) nicht ausschließen. Der Anreiz dazu ist jedoch nicht groß, jedenfalls nicht so, dass die Wirksamkeit des Instruments in Frage gestellt wäre. Die Auslegung durch die Rechtsprechung hat der Vorschrift einen wirkungsvollen, von der Praxis angenommenen Anwendungsbereich erschlossen. Die Kommission bejaht ein Erfordernis am Fortbestand der bundesgesetzlicher Regelung (72 Abs. 2 GG). Bisher sind zwar nur Fremdenverkehrssatzungen von Gemeinden in einigen Bundesländern bekannt geworden. Fremdenverkehrsgemeinden und damit potentieller Bedarf für das Instrument dürfte es indes in allen Flächenländern geben. Ein gesamtstaatliches Interesse an der Wahrung der Rechts- und (auch) Wirtschaftseinheit ist deshalb auch unter dem Aspekt zu bejahen, dass es sich um eine Beschränkung des Rechtsverkehrs und um Fragen

des bundesrechtlich geregelten Wohnungseigentums handelt.

II. Vorhabenbegriff des § 29 Abs. 1 BauGB und 36 BauGB

1. Materielles Recht

177 Die Abkopplung des bodenrechtlichen Vorhabenbegriffs in § 29 Abs. 1 BauGB von der bauordnungsrechtlichen Genehmigungs-, Zustimmungs- oder Anzeigebedürftigkeit sollte beibehalten werden. Es ist sachgerecht, dass der Bundesgesetzgeber selbst und ohne Einbindung unterschiedlicher Landesrechte regelt, welche Vorhaben an den materiellen Maßstäben der §§ 30 ff. BauGB zu messen sind. Allerdings scheint der Kommission eine bundesrechtliche Klarstellung des sehr weiten Vorhabenbegriffs in § 29 Abs. 1 BauGB erwägenswert. Die Kommission schlägt mehrheitlich eine gesetzliche Klarstellung dahingehend vor, dass unter den Vorhabenbegriff nur solche Vorhaben fallen, die im konkreten Fall bodenrechtliche Bedeutung haben. Dies würde nicht nur auf die Notwendigkeit einer präventiven, sondern auch auf die Anforderungen an eine repressive Kontrolle durchschlagen, da (Kleinst-)Vorhaben ohne bodenrechtliche Relevanz im konkreten Fall dann zweifelsfrei nicht mehr an den §§ 30 ff. BauGB zu messen wären. Bodenrechtliche Bestimmungen können ihnen also nicht entgegen gehalten werden.

2. Verfahrensrecht

178 Die Kommission hat erwogen, der (möglicherweise) ausufernden Deregulierungspolitik einzelner Länder dadurch entgegenzuwirken, dass aufgrund bundesgesetzlicher Regelung Vorhaben von erheblichem städtebaulichen Gewicht nicht von einem präventiven Verfahren (Baugenehmigung, Bauanzeige) freigestellt werden dürfen. Zur Präzisierung könnten z. B. bundesrechtlich Schwellenwerte vorgegeben werden (z. B. bezogen auf GR/GRZ, GF/GFZ, BM/BMZ).

179 Die Kommission hält indes derartige zusätzliche bundesgesetzliche Regelungen - derzeit noch - für entbehrlich. Die Länder sind verfassungsrechtlich verpflichtet, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass das bundesrechtliche Bebauungsrecht durchgesetzt wird. Die Kommission appelliert deshalb an die Länder, ihre Frei-

stellungspolitik nicht zu überziehen.

3. § 36 BauGB

- 180 Die derzeitige Regelung des § 36 Abs. 1 BauGB weist im Hinblick auf die Beteiligung der Gemeinde bei der beabsichtigten Durchführung bodenrechtlich relevanter Vorhaben Lücken auf (vorhabenbezogener Bebauungsplan, verfahrensfreie Vorhaben außerhalb des § 30 Abs. 1 BauGB). Auch in diesen Bereichen kann allerdings - gerade bei einer großzügigen Deregulierungspolitik der Länder - ein berechtigtes Interesse der Gemeinden bestehen, auf beabsichtigte Vorhaben durch Maßnahmen der Bauleitplanung und durch den Einsatz der Planungssicherungsinstrumente nach den §§ 14 ff. BauGB (Veränderungssperre, Zurückstellung) zu reagieren. Dies spricht dem Grunde nach dafür, eine rechtzeitige Beteiligung der Gemeinde weiterhin im Baugesetzbuch zu regeln.
- 181 Allerdings wäre die – über die derzeitige Rechtslage hinausgehende - Regelung einer generellen Beteiligung der Gemeinde das "Aus" für die Verfahrensfreistellung von Vorhaben, die im konkreten Fall bodenrechtliche Bedeutung haben. Dies wäre im Hinblick auf die im Grundsatz zu begrüßende Deregulierungspolitik der Länder bei kleineren Vorhaben mit bodenrechtlich nur geringem Gewicht ein verfehltes Signal. Unter Zugrundelegung eines einheitlichen Vorhabenbegriffs im Baugesetzbuch empfiehlt sich daher als praktikable Kompromisslösung eine Regelung, nach der die Länder zur Bestimmung derjenigen Vorhaben ermächtigt werden, die regelmäßig keine bodenrechtliche Bedeutung haben und daher nicht beteiligungspflichtig sind (sog. Negativkatalog). Die Kommission spricht sich hier insbesondere aus Gründen der Rechtsklarheit und -einheitlichkeit für eine Zuständigkeit der Länder in dem durch den Bund in § 36 BauGB zu setzenden Rahmen aus. Damit ist im Grundsatz eine Beteiligung der Gemeinde sichergestellt. Überdies kann die Baugenehmigungsbehörde - unabhängig von § 36 BauGB – repressiv tätig werden, wenn ein Vorhaben, das im konkreten Fall bodenrechtliche Bedeutung hat, den Vorschriften der §§ 30 ff. BauGB nicht entspricht.

182 Zusammenfassend schlägt die Kommission vor,

1. in § 29 Abs. 1 BauGB gesetzlich klarzustellen, dass unter den Vorhabenbegriff nur Vorhaben fallen, die im konkreten Fall bodenrechtliche Bedeutung haben;
2. in § 36 BauGB zu regeln, dass die Länder sicherzustellen haben, dass die Gemeinden rechtzeitig vor Durchführung von Vorhaben beteiligt werden, und die Länder weiter zu ermächtigen, die Vorhaben zu bestimmen, bei denen es ausnahmsweise keiner Beteiligung der Gemeinden bedarf (sog. Negativkatalog).

III. Flexibilisierung planerischer Festsetzungen ("Baurecht auf Zeit")

183 Unter Baurecht auf Zeit wird eine bauliche Nutzbarkeit verstanden, die entweder von vornherein zeitlich befristet oder aber auflösend bedingt ist (siehe dazu insbesondere. Pietzker, Baurecht auf Zeit, Rechtsgutachten, erstattet im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bonn Januar 2001). Darüber hinaus ist von Baurecht auf Zeit auch dann die Rede, wenn die Gemeinde im Falle der Aufgabe der Nutzbarkeit berechtigt ist, das Nutzungsrecht durch Aufhebung oder Änderung des Bebauungsplanes entschädigungslos zu entziehen.

1. Fallkonstellationen

Folgende Fallkonstellationen sind zu unterscheiden:

a) Leerstandsvorsorge

184 Bei manchen Nutzungsarten werden die Nutzungszyklen immer kürzer. Es entstehen Spezialbauten, die für eine Umnutzung nicht oder nur schwer geeignet sind und bei denen absehbar ist, dass die Nutzung nach einer bestimmten Dauer aufgegeben wird (z.B. Musical Halls, Multiplex-Kinos). Dies gilt auch für bestimmte Zweckbauten (z.B. großflächige Einzelhandelseinrichtungen) mit kurzen Abschreibungs- und Amortisationszeiten. Hier ist für den Fall der Nutzungsaufgabe zu regeln, dass die Gemeinde umplanen kann, ohne Entschädigungsansprüche nach § 42 BauGB befürchten zu müssen. Außerdem geht es um Pflichten des Vorhabenträgers zum Rückbau und zur Rekultivierung.

b) Absicherung von Zwischen- und Nachnutzung

185 Des Weiteren gibt es Situationen, in denen von vornherein nur eine bestimmte Nutzung auf Zeit gewollt ist, an die sich dann eine andere Nutzung anschließen soll, sei es weil das Ende der Erstnutzung konkret feststeht (z.B. Expo-Ausstellung, Gartenschau, Olympia), sei es abstrakt wie in einem vom OVG Niedersachsen entschiede-

nen Fall (Urteil vom 8.2.2000, DVBl. 2000, 1365), in dem ein vorläufiges Entsandungsgebiet später als Erholungsgebiet genutzt werden soll. Wenn die Anschlussnutzung von vornherein feststeht, bietet es sich an, Zwischennutzung und Anschlussnutzung sofort in einem Bebauungsplan festzusetzen.

c) Zeitlich gestaffelte Nutzungen

186 In manchen Fällen muss zunächst eine bestimmte Nutzung realisiert sein, bevor weitere Nutzungen zum Zuge kommen können. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn Wohngebäude aus Immissionsschutzgründen erst nach Errichtung von Gebäuden gebaut werden dürfen, die schallschützende Funktionen für die dahinter liegenden Wohnhäuser übernehmen. Hier ist die eine Nutzung Vorbedingung für weitere Nutzungen.

d) Forderung nach genereller Befristung von Baurechten

187 Schließlich wird auch zuweilen gefordert, Baurechte insgesamt oder für Teile des Gemeindegebietes (z.B. Innenstädte) generell zeitlich zu befristen, um der Gemeinde nach Fristablauf die Möglichkeit zu bieten, planerisch neu über die Flächen disponieren zu können.

2. Möglichkeiten und Grenzen des geltenden Rechts

a) Baugenehmigungen auf der Grundlage der §§ 34 und 35 BauGB

188 In Gebieten, die nach § 34 Abs. 1 BauGB zu beurteilen sind, lässt sich die Konstellation von Zwischen- und Nachnutzung nicht durch eine befristete oder auflösend bedingte Genehmigung für die Zwischennutzung regeln, da ein Anspruch auf Erteilung einer uneingeschränkten Genehmigung besteht. Lediglich in nach § 34 Abs. 2 BauGB zu beurteilenden Gebieten ist in seltenen Situationen eine befristete oder auflösend bedingte Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB denkbar. Bei privilegierten Außenbereichsvorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB ist die befristete Genehmigung einer Zwischennutzung möglich, wenn öffentliche Belange dieser nicht jetzt, sondern erst später entgegenstehen. Bei nicht privilegierten Außenbereichsvorhaben nach § 35 Abs. 2 BauGB ist eine befristete Baugenehmigung nur vorstellbar, wenn die öffentlichen Belange in bestimmten Situationen zwar einem auf Dauer angelegten, nicht aber einem befristeten Vorhaben entgegenstehen.

b) Befristeter oder auflösend bedingter Bebauungsplan?

189 Die Festsetzung einer befristeten oder auflösend bedingten Nutzbarkeit zugunsten einer bestimmten Zwischennutzung scheitert daran, dass § 9 BauGB den möglichen Regelungsinhalt eines Bebauungsplanes abschließend festlegt und dass Befristung und auflösende Bedingung nicht in dem Festsetzungskatalog enthalten sind. Deshalb ist auch ein gleichzeitiger Beschluss über die Zwischennutzung und die endgültige Nutzung entweder in ein und demselben Bebauungsplan oder in zwei gleichzeitig beschlossenen Bebauungsplänen unzulässig. Es ist allenfalls unter bestimmten Voraussetzungen zulässig, die Endnutzung im Bebauungsplan festzusetzen und die Zwischennutzung über § 31 Abs. 2 BauGB zeitlich befristet zuzulassen. Am derzeitigen Katalog des § 9 BauGB scheitert auch die Festsetzung aufschiebend bedingter Nutzbarkeiten für den Fall zeitlich gestaffelter Nutzungen.

c) Konsensuale Leerstandsvorsorge

aa) Städtebaulicher Vertrag

190 In einem städtebaulichen Vertrag ist es aufgrund des § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB zulässig, die Aufrechterhaltung einer bestimmten Nutzung der jeweiligen Bauanlage zu vereinbaren und für den Fall der Nichterfüllung das Recht der Gemeinde zu begründen, dieses Nutzungsrecht durch Planänderung entschädigungslos zu entziehen und die Pflicht des Vertragspartners zum Rückbau dieser Anlage zu begründen. Ein derartiger Vertrag kann allerdings im Falle der Insolvenz oder der Rechtsnachfolge keine hinreichende Sicherheit bieten. Die Eintragung einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit oder einer Baulast als Sicherungsinstrumente für diese Fälle wird ebenso wie die Gewährung einer Bankbürgschaft vielfach aus wirtschaftlichen Gründen nicht durchsetzbar sein.

bb) Vorhabenbezogener Bebauungsplan nach § 12 BauGB

191 Ein derartiger städtebaulicher Vertrag zur Leerstandsvorsorge kann auch im Falle eines vorhabenbezogenen Bebauungsplanes mit dem Durchführungsvertrag nach § 12 BauGB kombiniert werden. Der Durchführungsvertrag regelt die Pflicht zur Errichtung der Anlage. Der ergänzende städtebauliche Vertrag legt gleichzeitig eine Nutzungsverpflichtung fest und räumt der Gemeinde die Befugnis ein, für den Fall der Aufgabe dieser Nutzung das eingeräumte Nutzungsrecht durch Planänderung entschädigungslos zu entziehen. Diese letztgenannte Befugnis wirkt aber nicht gegenüber dem Rechtsnachfolger, weil die in § 12 Abs. 6 BauGB eingeräumte Aufhebungsbefugnis nur für den Fall der Nichterfüllung der Errichtungspflicht, nicht aber einer zusätzlich vertraglich vereinbarten Nutzungspflicht gilt. Im vorhabenbezogenen Bebauungsplan dürfte es aber zulässig sein, eine Nutzbarkeit befristet oder auflösend bedingt festzusetzen, weil dieser Plan gem. § 12 Abs. 3 BauGB nicht an den Festsetzungskatalog des § 9 BauGB gebunden ist. Kombiniert man nun diese Festsetzung mit dem o.g. städtebaulichen Vertrag, ist das Problem der Insolvenz oder der Rechtsnachfolge auch gelöst. In einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan können über § 12 Abs. 3 S. 2 BauGB nicht nur befristete oder auflösend bedingte

Baunutzbarkeiten festgesetzt werden, sondern auch Bestimmungen zur Leerstandsvorsorge getroffen werden, die der Gemeinde eine Umplanung ohne Entschädigungsansprüche ermöglicht oder gegebenenfalls auch noch den Rückbau der Anlage sicherstellt.

- 192 Auch Pietzcker (a. a. O., S. 49-51) betrachtet eine solche Auslegung dieser Vorschrift als nicht ganz zweifelsfrei. Sie ist deshalb mit einem gewissen Anwendungsrisiko verbunden.

d) Baugenehmigung und Bestandsschutz

- 193 Einem derartigen Baurecht auf Zeit, das auch den Bestandsschutz für die errichteten Anlagen verhindert, stehen weder Regelungsgehalt und Sinn und Zweck der Baugenehmigung noch rechtsstaatliche Grundsätze des Vertrauensschutzes entgegen. Das Recht der Baugenehmigung ist bloßes Folgerecht zu den materiell-rechtlichen Vorschriften des Bauplanungs- und Bauordnungsrechtes. Soweit die Baunutzbarkeit planungsrechtlich nur auf Zeit oder auflösend bedingt oder sonst wie eingeschränkt verliehen wird, verleihen die Baugenehmigung oder der bundesrechtliche Gedanke des Bestandsschutzes keinen weitergehenden Schutz.

e) Keine Entschädigungspflicht nach § 42 BauGB

- 194 Soweit die Baunutzbarkeit bauplanungsrechtlich nur befristet oder nur auflösend bedingt oder sonst wie eingeschränkt ist, ist bei einer Umplanung eine Entschädigung der Bodenwertminderung nach § 42 BauGB ausgeschlossen. Diese Vorschrift ist auf ein dauerhaft gewährtes Baurecht ausgerichtet und kann demgemäß keine Entschädigungsansprüche im Falle eines Baurechtes auf Zeit begründen. Die durch den Bebauungsplan eingeräumte Vertrauens- oder Eigentumsbasis ist von vornherein beschränkt.
- 195 Eine Entschädigungspflicht scheidet auch aus, wenn ausgeübte spezielle Nutzungen aufgegeben werden und die für sie errichteten baulichen Anlagen für eine andere bebauungsrechtlich zulässige Folgenutzung nicht geeignet sind (vgl. oben 1. a, Leerstandsvorsorge). Stellt die Gemeinde einen Bebauungsplan auf, der eine andere

Nutzung festsetzt, wird die Sieben-Jahres-Frist des § 42 Abs. 2 BauGB in der Regel bereits abgelaufen sein; sie hat spätestens mit dem Zeitpunkt der Genehmigung der aufgegebenen Nutzung begonnen. Der neue Bebauungsplan greift auch nicht im Sinne des § 42 Abs. 3 BauGB in eine ausgeübte Nutzung ein; denn diese war vorher aufgegeben. Die Aufgabe der Nutzung bestätigt überdies, dass ihre ursprüngliche Zulässigkeit keine Bedeutung mehr für den Bodenwert hat.

f) Keine Entschädigungspflicht für die Beseitigung der baulichen Anlage

196 Soweit das Baurecht zulässigerweise nur auf Zeit gewährt oder in der Baugenehmigung befristet oder auflösend bedingt erteilt worden ist, entstehen keine Entschädigungsansprüche, wenn die bauliche Anlage nach Fristablauf oder Bedingungseintritt – aufgrund gesetzlicher oder vertraglicher Verpflichtung - beseitigt werden muss. Die Wirkung einer solchen Baugenehmigung entfällt mit Fristablauf oder Widerruf von selbst; das nicht mehr von einer Genehmigung gedeckte Gebäude genießt auch keinen Bestandsschutz, weil es für eine bebauungsrechtlich zulässige Nutzung nicht mehr verwendbar ist.

3. Empfehlungen für Gesetzesänderungen

Die Kommission schlägt folgende gesetzgeberische Lösungen vor:

a) Ergänzung des Festsetzungskatalogs des § 9 BauGB

197 Um notwendige zeitliche Einschränkungen von Baurechten im Bebauungsplan festsetzen zu können, sollte der Festsetzungskatalog des § 9 BauGB um die Möglichkeit befristeter oder auch bedingter Nutzungsfestsetzungen in der Weise ergänzt werden, dass bei der Festsetzung bestimmter Nutzungen zusätzlich festgesetzt werden kann, dass diese Nutzungen nur für einen bestimmten Zeitraum oder nur bei Fortbestand oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig sind.

198 Um einen planlosen Zustand nach dem Auslaufen eines derart eingeschränkten Baurechts zu vermeiden, muss gleichzeitig eine Folgenutzung festgesetzt werden.

Mit einer derartigen Festsetzungskombination können vor allem die oben beschriebenen Fälle der Zwischen- und Nachnutzung in einem einzigen Bebauungsplan geregelt werden.

199 Dass die zeitliche Einschränkung der Nutzbarkeit durch befristete oder bedingte Festsetzungen städtebaulich begründet werden muss, ergibt sich bereits aus § 9 Abs. 1 BauGB. Einen weiteren Schutz gegen den Missbrauch befristeter oder bedingter Nutzungsfestsetzungen bietet der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Damit genügt der Vorschlag auch den Anforderungen des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG.

200 Eine tatbestandliche Eingrenzung dieser Sondersituationen dürfte außerordentlich schwierig sein; sie ist aber auch nicht erforderlich, weil insbesondere die Notwendigkeit einer städtebaulichen Begründung und das Verhältnismäßigkeitsprinzip dafür sorgen, dass die zeitliche Beschränkung der Nutzbarkeit auf Ausnahmesituationen beschränkt wird, die es rechtfertigen, von dem Grundsatz eines auf Dauer angelegten Baurechts abzuweichen.

b) Ergänzung des § 12 BauGB

201 Außerdem wird empfohlen, § 12 BauGB so zu ergänzen, dass das Instrument des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes den oben beschriebenen Sondersituationen Rechnung tragen kann. In § 12 Abs. 3 BauGB wäre klar zu stellen, dass zur "Bestimmung der Zulässigkeit der Vorhaben" auch das zeitliche Element einer Befristung, einer auflösenden Bedingung oder einer anderen zeitlichen Einschränkung, wie die der Befugnis der Gemeinde zur entschädigungslosen Planaufhebung oder Umplanung bei Nutzungsaufgabe gehören kann. Möglicherweise kann die letztgenannte Beschränkungsmöglichkeit auch im Zusammenhang mit der Planaufhebungsbefugnis der Gemeinde in § 12 Abs. 6 BauGB geregelt werden.

c) Keine generelle zeitliche Beschränkung von Baurechten

202 Eine generelle Umstellung für das gesamte Gemeindegebiet oder auch nur für Teile des Gemeindegebiets auf eine Verleihung des Baurechts nur auf Zeit und der Ausschluss des Bestandsschutzes für die auf dieser Grundlage errichteten Anlagen sind

nach Auffassung der Kommission nicht in Betracht zu ziehen. Ein allgemeines städtebauliches Interesse der Gemeinde nach einer bestimmten Zeit ohne Entschädigungsrisiken planerisch neu disponieren zu können, rechtfertigt nicht derart gravierende Eingriffe in das Bodeneigentum. Bei einer generellen Befristung neuer Baurechte dürften die Institutsgarantie des Artikels 14 GG sowie die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit verletzt werden.

IV. Überprüfung von Flächennutzungsplänen

203 Die Kommission hat sich – angeregt durch die Praxis in anderen EU-Mitgliedstaaten – mit der Frage einer (z. B. auf 10 oder 15 Jahre) befristeten Geltung des Flächennutzungsplanes befasst.

204 Als positiv werden folgende Aspekte angesehen:

Das "Monitoring" (s.o. Kapitel B VI.) wäre wirksamer. Bei der Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes wäre die Gemeinde gezwungen, sich darüber Rechenschaft abzulegen, was aus der bisherigen strategischen Gesamtplanung für das ganze Gemeindegebiet geworden ist, insbesondere welche Planungen zwischenzeitlich realisiert worden sind und wie diese sich auf die städtebauliche Gesamtordnung ausgewirkt haben. Es wäre zu fragen, welche Rahmenbedingungen sich geändert haben und vor welchen neuen Herausforderungen die städtebauliche Entwicklung und damit auch die städtebauliche Gesamtplanung auf der Ebene der Flächennutzungsplanung steht.

205 Nach Auffassung der Kommission überwiegen allerdings die negativen Aspekte:

Eine derartige Pflicht zur regelmäßigen Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes erfordert einen enormen finanziellen, personellen und zeitlichen Aufwand. Dieser ist nur gerechtfertigt, wenn tatsächlich eine grundlegende Überarbeitung des Flächennutzungsplanes erforderlich ist, wenn also die veränderten Verhältnisse und die zukünftigen Herausforderungen ein neues städtebauliches Gesamtkonzept für die Flächennutzung in der Gemeinde zwingend erfordern. Für die Anpassung einiger räumlicher oder sektoraler Teilbereiche an veränderte Bedingungen und zukünftige Entwicklungen reichen Einzeländerungen des Flächennutzungsplanes aus, die häufig auch im Parallelverfahren mit entsprechenden Bebauungsplanverfahren durchgeführt werden. Ist eine neue Gesamtkonzeption nicht zwingend erforderlich, führt die Befristung des Flächennutzungsplanes zu einem unnötigen Mehraufwand. Außerdem ist die Situation zu bedenken, dass die Arbeiten für den neuen Plan nicht rechtzeitig bis zum Auslaufen des befristeten Plans abgeschlossen werden können.

Ein totaler Stopp für die gesamte Bebauungsplanung bis zum Wirksamwerden des neuen Flächennutzungsplanes muss aus Praktikabilitätsabwägungen ausscheiden. Wenn aber einzelne Bebauungspläne ohne wirksamen Flächennutzungsplan (vorzeitige Bebauungspläne gem. § 8 Abs. 4 BauGB) aufgestellt werden würden, käme es zu den Schwierigkeiten, wie sie insbesondere in den neuen Bundesländern in den ersten Jahren auftauchten. Nicht auszuschließen ist auch die Gefahr, dass bei entsprechenden Planungs- und Handlungszwängen letztlich das Gebot des § 8 Abs. 2 BauGB, Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln, ausgehebelt würde. Damit würde zugleich die strategische Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplanes geschwächt oder gar beseitigt.

- 206 Aus diesen Gründen ist eine Befristung der Flächennutzungspläne nicht zu empfehlen. Die Kommission erachtet aber – in Anlehnung an vergleichbare landesrechtliche Bestimmungen zu Regionalplänen – die Einführung einer Revisionsklausel für sinnvoll. Danach sollen Flächennutzungspläne in Abständen von 10-15 Jahren überprüft werden.

V. Standortgerechte Steuerung des Einzelhandels

207 Die standortgerechte Steuerung des Einzelhandels bereitet in der städtebaulichen Praxis nach wie vor Schwierigkeiten. § 11 Abs. 3 BauNVO in der geltenden Fassung hat zwar die Möglichkeiten der Gemeinden, die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben an nicht integrierten Standorten, vor allem in Industrie- und Gewerbegebieten, planerisch zu verhindern, entscheidend verbessert. Gleichwohl bleiben Probleme, die zum Teil mit dem derzeitigen Instrumentarium nicht ausreichend gelöst werden können.

1. Großflächiger Einzelhandel in alten Gewerbe- und Industriegebieten

208 Die Kommission hat erörtert, ob sie Vorschläge zur Gesetzgebung machen sollte, die die Umstellung von Bebauungsplänen über Gewerbe- und Industriegebiete, die unter einer älteren Fassung der Baunutzungsverordnung zustande gekommen sind, auf die derzeit geltende Fassung der Baunutzungsverordnung erleichtern. Davon sieht sie jedoch ab, weil es sich um eine allgemeine, nicht nur den großflächigen Einzelhandel betreffende Frage handelt, die - auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten - einer vertiefenden Untersuchung bedürfen. Überdies haben die Gemeinden die Möglichkeit, durch Änderung der entsprechenden Bebauungspläne die städtebaulich unerwünschte Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe in diesen Gebieten zu verhindern.

209 Zwar wird von Gemeinden häufig eingewandt, der Aufwand für die Änderung der Bebauungspläne für alle potentiell gefährdeten Gewerbe- und Industriegebiete sei zu hoch und die Änderung eines einzelnen Plans komme, wenn sich die Gefahr durch ein entsprechendes Baugesuch aktualisiert habe, im Hinblick auf Entschädigungsforderungen zu spät. Die Kommission ist jedoch der Meinung, dass dem eine Fehleinschätzung des erforderlichen Änderungsumfanges zugrunde liegt.

210 Das Baugesetzbuch lässt es zu, Bebauungspläne nur punktuell zu ändern, nämlich in solchen Punkten, die, blieben sie unverändert, die Gefahr städtebaulicher Fehlentwicklungen in sich bergen. Das trifft im Grunde für alle Bebauungspläne über Gewerbe- und Industriegebiete zu, die auf der Grundlage einer vor 1977 geltenden

Fassung der Baunutzungsverordnung erlassen worden sind. In der Regel ist es deshalb aus Gründen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung erforderlich und entspricht auch einer gerechten Abwägung, wenn Gemeinden diese Bebauungspläne durch ein Änderungsverfahren auf die aktuelle Fassung der Baunutzungsverordnung umstellen. Viele Gemeinden haben gute Erfahrungen mit solchen Änderungsverfahren gemacht. Das Abwägungsgebot erfordert es nicht, ein Änderungsverfahren aus konkretem Anlass, wie dem des erforderlichen Ausschlusses von Einzelhandelsbetrieben aus Gewerbe- und Industriegebieten, auf alle Punkte zu erstrecken, in denen in dem einzelnen Gebiet planerischer Änderungsbedarf bestehen könnte. Die Gemeinde sollte aber in der Begründung der Änderungsbebauungspläne, und zwar schon in der auszulegenden Entwurfsbegründung, deutlich machen, dass planerischer Handlungsbedarf für die Umstellung auf die aktuelle Fassung der Baunutzungsverordnung besteht und dass dieses nicht zulässt, die Pläne im einzelnen daraufhin zu überprüfen, ob weitergehender Änderungsbedarf besteht. Weitergehende Änderungen können einem Einzelverfahren vorbehalten bleiben. Wenn und soweit allerdings die punktuelle Änderung als solche weiteren Änderungsbedarf nach sich zieht, so kann dieser aus dem Änderungsverfahren nicht ausgeklammert werden. Ist das nicht der Fall, darf die Gemeinde aus verfahrensökonomischen Gründen die Änderungsverfahren für eine Mehrzahl von Bebauungsplänen zusammenfassen. Allerdings muss sie dabei für jeden Einzelfall die Verfahrenserfordernisse (z.B. Bezeichnung der Plangebiete in der Bekanntmachung der Auslegung und des Satzungsbeschlusses) wahren und in der Sache die Folgen des Einzelhandelsausschlusses in den Blick nehmen.

- 211 Die Befürchtung von Gemeinden, sie würden sich durch solche Änderungsverfahren der Gefahr unübersehbarer Entschädigungsforderungen wegen Planungsschadens aussetzen, ist in der Regel nicht begründet. Soweit sich in Gewerbe- und Industriegebieten noch keine Verkehrswerte für Grundstücke gebildet haben, auf denen Einzelhandelsbetriebe zulässig sind, fehlt es an einer entschädigungspflichtigen Bodenwertminderung von Grundstücken, auf denen diese Nutzung noch nicht ausgeübt wird. Außerdem wird in der Regel inzwischen bereits die Sieben-Jahres-Frist des § 42 Abs. 2 BauGB für das Entstehen eines Anspruchs auf Planungsentschädigung bei Aufhebung einer zulässigen, aber nicht ausgeübten Nutzung abgelaufen sein. Soweit Grundstücke betroffen sind, auf denen ein Einzelhandelsbetrieb bereits

errichtet ist und noch betrieben wird, bleibt die weitere Ausübung dieser Nutzung zulässig (Bestandsschutz).

2. Großflächiger Einzelhandel im unbeplanten Innenbereich

- 212 In der Vergangenheit sind häufig großflächige Einzelhandelsbetriebe an städtebaulich nicht integrierten Standorten entstanden, die als im Zusammenhang bebaute Ortsteile gemäß § 34 BauGB zu qualifizieren sind. Sie konnten entweder aufgrund der seinerzeit geltenden Fassung der Baunutzungsverordnung oder der fehlenden Berücksichtigungsfähigkeit von Fernwirkungen im Rahmen von § 34 BauGB bebauungsrechtlich nicht verhindert werden oder sie sind aufgrund von Vollzugsdefiziten errichtet worden.
- 213 § 34 Abs. 1 BauGB lässt für die Beurteilung der Frage, ob sich ein Vorhaben in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt, nur die Vergleichsmaßstäbe Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und überbaubare Grundstücksfläche zu. § 34 Abs. 2 BauGB ersetzt das Einfügensgebot hinsichtlich des Vergleichsmaßstabs "Art der baulichen Nutzung" nur durch den sich aus der Baunutzungsverordnung für das entsprechende Baugebiet ergebenden Maßstab. Nach der Rechtsprechung dürfen die Maßstäbe, nach denen das Einfügen in die "Eigenart der näheren Umgebung" zu beurteilen ist, nicht auf die sog. Fernwirkungen bezogen werden. Ist in einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil bereits ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb oder ein Einkaufszentrum i.S. des § 11 Abs. 3 BauNVO vorhanden, kann einem Antrag auf Zulassung einer gleichartigen Anlage in der Regel nicht entgegengehalten werden, sie füge sich wegen der in § 11 Abs. 3 BauNVO bezeichneten Auswirkungen nicht in die Eigenart der näheren Umgebung ein. Dem Antrag auf Zulassung des Vorhabens ist in einem solchen Fall stattzugeben, wenn die Erschließung gesichert ist.
- 214 Gemeinden, die in einem bereits durch großflächigen Einzelhandel geprägten Bereich das Entstehen weiterer großflächiger Einzelhandelsbetriebe aus Gründen der geordneten städtebaulichen Entwicklung (§ 1 Abs. 3 BauGB) verhindern wollen, haben die Möglichkeit, zwecks Ausschlusses des § 34 BauGB einen Bebauungsplan aufzustellen. Allerdings können sie sich damit einem Anspruch auf Ersatz des Pla-

nungsschadens nach §§ 39 und 42 BauGB aussetzen, wenn sich entsprechende Bauabsichten bereits im Grundstücksverkehr aktualisiert haben.

215 Häufig sind Gemeinden auch aus anderen Gründen nicht gewillt, die Zulässigkeit großflächigen Einzelhandels in nach § 34 BauGB zu beurteilenden Bereichen durch Aufstellung eines Bebauungsplans auszuschließen. Das ist besonders dann problematisch, wenn es sich um Gemeinden im Stadt-Umland-Bereich handelt, denen nach den Zielen der Raumordnung keine zentralörtliche Bedeutung zukommt. Die Entwicklung großflächigen Einzelhandels in solchen Randgemeinden stört erheblich die Funktion zentraler Einkaufsbereiche in den benachbarten Städten mit zentralörtlicher Bedeutung. Nach dem bisherigen Stand der Rechtsprechung ist in solchen Fällen eine Gemeindenachbarklage wenig aussichtsreich, weil die einer Gemeinde durch Ziele der Raumordnung zugewiesene Funktion nicht Bestandteil der rechtlich geschützten gemeindlichen Planungshoheit ist. Das überzeugt nicht. Soweit Ziele der Raumordnung einer Gemeinde eine bestimmte, sie im Standortwettbewerb mit anderen Gemeinden begünstigende Funktion zuweisen, sollte diese Funktion der gemeindlichen Planungshoheit zugerechnet werden und damit verteidigungsfähig sein. Dafür spricht vor allem auch, dass die Ziele der Raumordnung belastende und begünstigende Wirkungen haben, zum einen für die einzelne Gemeinde, zum anderen aber auch im Verhältnis der Gemeinden untereinander. Das legt es nahe, dass das Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB nicht nur eine verpflichtende, sondern auch eine berechtigende Seite hat. Ist die Gemeinde gebunden, ihre Bauleitplanung an dem zentralörtlichen Ziel der Raumordnung auszurichten, dann ist es nur folgerichtig, dass sie berechtigt ist, ihre so auszurichtende und ausgerichtete Planung gegen eine die zentralörtliche Funktion störende raumordnungswidrige Planung einer anderen Gemeinde zu verteidigen. Ihre Planungshoheit ist sozusagen angereichert durch die ihr raumordnungsrechtlich zugewiesene zentralörtliche Funktion, jedenfalls dann, wenn sie selbst das raumordnerische Ziel bauleitplanerisch umsetzt.

216 Zur Lösung der Problematik bedarf es eines Zulässigkeitsmaßstabs in § 34 BauGB, der auch die über den zusammenhängend bebauten Ortsteil hinausgehenden städtebaulichen Fernwirkungen von Vorhaben einbezieht und darüber hinaus einer Erweiterung der gemeindenachbarlichen Klagebefugnisse.

3. Einzelhandelsbetriebe unterhalb der Schwelle der Großflächigkeit

- 217 Einzelhandelsbetriebe unterhalb der Schwelle der Großflächigkeit, vor allem des Lebensmittelbereichs, suchen in neuerer Zeit häufig Standorte in Industrie- und Gewerbegebieten, weil dort die Grundstückspreise niedrig und genügend große Flächen für Kfz-Stellplätze verfügbar sind. Das Entstehen solcher Märkte an nicht integrierten Standorten gefährdet die Funktionsfähigkeit bestehender Nebenzentren und damit die Versorgung nicht motorisierter Bürger mit Gütern und Dienstleistungen des privaten Bereichs.
- 218 Handelt es sich um durch Bebauungsplan ausgewiesene Industrie- oder Gewerbegebiete, können die Gemeinden einer solchen Entwicklung durch Änderung bestehender Bebauungspläne gegensteuern, indem sie in den betreffenden Gewerbe- und Industriegebieten in dem gebotenen Umfang nach Maßgabe des § 1 Abs. 5, 8 und 9 BauNVO die Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben ausschließen oder einschränken. Auch hier gilt, dass sich die Gemeinde auf eine solche punktuelle Änderung beschränken darf, wenn es aus Gründen der geordneten städtebaulichen Entwicklung gerechtfertigt ist. Die Kommission sieht deshalb keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf.
- 219 Handelt es sich um faktische (unbeplante) Gewerbe- oder Industriegebiete, sollte - in gleicher Weise wie für die Zulässigkeit von großflächigen Einzelhandelsbetrieben im unbeplanten Innenbereich - der Beurteilungsmaßstab nach § 34 Abs. 1 BauGB erweitert werden.

4. Vorschläge der Kommission

- 220 Zusammenfassend schlägt die Kommission vor,
- durch eine Ergänzung der die interkommunale Abstimmungspflicht regelnden Vorschrift des § 2 Abs. 2 BauGB zum Ausdruck zu bringen, dass bei der Abstimmung auch die den Gemeinden durch die Raumordnung zugewiesenen Funktionen sowie die Auswirkungen einer Bauleitplanung auf die

Erhaltung und Entwicklung ihrer zentralen Versorgungsbereiche zu berücksichtigen sind,

- durch eine Ergänzung des § 34 Abs. 1 BauGB zum Ausdruck zu bringen, dass erhebliche Auswirkungen auf die Ziele der Raumordnung sowie auf die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche ein öffentlicher Belang ist, der der Zulässigkeit eines Vorhabens innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils entgegensteht.

221 Durch die vorgeschlagene Änderung des § 2 Abs. 2 BauGB soll erreicht werden, dass die der Gemeinde durch die Raumordnung zugewiesene Position Bestandteil der Planungshoheit und damit klagebewehrt ist. Die für eine Ergänzung des § 34 Abs. 1 BauGB vorgeschlagenen Merkmale lehnen sich an die Formulierungen in § 11 Abs. 3 S. 2 BauNVO an. Die Kommission sieht aber davon ab, die ergänzende Regelung auf großflächige Einzelhandelsbetriebe und überhaupt auf Einzelhandelsbetriebe zu beschränken. Die Problematik kann auch bei anderen – neuartigen – Nutzungsarten und –formen entstehen. Der Begriff der „zentralen Versorgungsbereiche“ ist nicht eng im Sinne eines Hauptzentrums zu verstehen, sondern erfasst auch Nebenzentren. Sie müssen nicht den Charakter von Kerngebieten im Sinne des § 7 BauNVO haben. Erfasst werden sollen die Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Standortgemeinde wie auch in der Nachbargemeinde.

222 Die vorgeschlagene Ergänzung des § 34 Abs. 1 BauGB kann in Einzelfällen zur Folge haben, dass eine Nutzung unzulässig wird, die nach der bisherigen Rechtslage hätte genehmigt werden müssen oder die bereits ausgeübt wird und Bestandsschutz genießt, solange sie ausgeübt wird. Die Kommission hat erwogen, ob hierzu eine gesetzliche Entschädigungsregelung zu schaffen ist, z.B. indem § 238 BauGB auch auf diese Fälle erstreckt wird. Sie lehnt dies ab und schlägt darüber hinaus vor, § 238 BauGB, der bisher keine praktische Bedeutung erlangt und sich inzwischen ohnehin durch Zeitablauf weitgehend erledigt hat, ersatzlos zu streichen. Der Gesetzgeber ist befugt, im Rahmen der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG) die Ausübung von Nutzungsbefugnissen für die Zukunft neu zu regeln, ohne in jeder Beziehung einen Ausgleich durch Entschädigungsansprüche zu schaffen. Ausgleichspflichtig sind nur solche Einschränkungen der künftigen Nutzung des Eigentums, die den Eigentümer unzumutbar oder unverhältnismäßig belasten. Das geschieht

durch die vorgeschlagene Ergänzung des § 34 Abs.1 S.2 BauGB nicht. Es geschah auch nicht durch die früheren, von § 238 BauGB erfassten Änderungen des § 34 BauGB.

VI. Planungsrechtliche Steuerung von Standorten für Tierhaltungsanlagen

223 **1. Das Problem**

Das Halten und die Aufzucht von Nutztieren in großen Stallanlagen (Intensivtierhaltung), insbesondere von Geflügel und Schweinen, hat in einigen Regionen Deutschlands, wie im Regierungsbezirk Weser-Ems des Landes Niedersachsen, einen erheblichen Umfang angenommen und sich dabei zu einem bedeutenden Wirtschaftsfaktor entwickelt. Die Zahl der Intensivtierhaltungen nimmt weiterhin zu.

224 In den Gemeinden mit bereits hoher Viehdichte ist der Raum für weitere Wohnbau- und Gewerbeflächen erheblich eingeschränkt. Die Funktion des Außenbereichs ist nachhaltig gestört. Auch die vorhandenen Tierhaltungsbetriebe sind vielerorts in ihren Entfaltungsmöglichkeiten eingeengt. Daneben wird in letzter Zeit zunehmend die Errichtung von Tierhaltungsanlagen auch in solchen Bereichen beantragt, in denen sie bisher gar nicht oder nur vereinzelt vorhanden waren, z.B. in Kurortgemeinden; diese Gemeinden stehen vor dem Problem, ob und gegebenenfalls wie das Vordringen von Tierhaltungsanlagen in die Nähe schutzbedürftiger Nutzungen verhindert werden kann.

225 **2. Möglichkeiten und Grenzen einer Regelung im BauGB**

Anlagen für die Intensivtierhaltung werden fast ausschließlich im Außenbereich errichtet. Sie können nach § 35 BauGB Abs. 1 Nr. 1 BauGB oder nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB privilegiert sein. In beiden Fällen ist das Vorhaben unzulässig, wenn ihm öffentliche Belange entgegenstehen, z.B. wenn vom Vorhaben unzumutbare Geruchsbelästigungen ausgehen. Die öffentlichen Belange i.S. von § 35 BauGB vermitteln im Hinblick auf Umweltbelastungen jedoch keinen weiter gehenden Umgebungs-Schutz als das Immissionsschutzrecht.

- 226 Die Prüfung nach § 35 BauGB erfolgt aber nur einzelfallbezogen; die Gesamtsituation in der Gemeinde bleibt dabei weitgehend unberücksichtigt. Das Planungserfordernis ist kein öffentlicher Belang, der einem privilegierten Tierhaltungsvorhaben entgegengehalten werden kann, selbst wenn das Vorhaben eine besondere Größe aufweist. Das gleiche gilt für das Interesse der Gemeinde, bestimmte Flächen (z.B. in Ortsrandlage) im Außenbereich für künftige Entwicklungen freizuhalten. Lediglich § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB eröffnet in begrenztem Umfang eine Standortsteuerung durch Darstellung von Standorten „an anderer Stelle“. Dieser Planvorbehalt erfasst aber nur Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nrn. 2 bis 6 BauGB, nicht also landwirtschaftliche Vorhaben i.S. von § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB.
- 227 Eine Änderung des BauGB kann sich nicht auf §§ 35 und 201 BauGB beschränken. Vielmehr sind auch Ergänzungen von § 5 BauGB in Betracht zu ziehen, um zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten über § 35 Abs. 3 BauGB zu eröffnen. Mögliche Regelungen haben sich auf bodenrechtliche Aspekte zu beschränken.

3. Begriff der Landwirtschaft (§ 201 BauGB)

- 228 Aufgrund der Definition der Landwirtschaft in § 201 BauGB leitet die in Rechtsprechung und Literatur herrschende Auffassung die Forderung ab, dass die Stallhaltung von Nutztieren nur dann zur Landwirtschaft gezählt werden könne, wenn sie „auf überwiegend eigener Futtergrundlage“ erfolgt. Dabei wird gefordert, dass sowohl das Futter für die Tiere zu mehr als 50% auf den zum landwirtschaftlichen Betrieb gehörenden landwirtschaftlichen Flächen erzeugt als auch tatsächlich verfüttert wird (konkrete Betrachtungsweise). Es reicht nicht aus, dass genügend landwirtschaftlich genutzte Flächen für die Futtererzeugung vorhanden sind (abstrakte Betrachtungsweise). Erfolgt die Fütterung ganz oder überwiegend mit gekauftem Futter, liegt eine gewerbliche Tierhaltung bzw. Tierzucht vor.
- 229 Die konkrete Betrachtungsweise entspricht nicht mehr den derzeitigen Wirtschaftsmethoden in der Landwirtschaft. Selbst kleinere bäuerliche Familienbetriebe verfüttern fast ausschließlich gekauftes und speziell auf die Tiere abgestimmtes Mischfutter. Die konkrete Betrachtungsweise ist aber auch rechtlich bedenklich.

Jede Umstellung von selbst erzeugtem Futter auf gekauftes Mischfutter wäre eine bodenrechtlich relevante Nutzungsänderung. Zudem muss bezweifelt werden, dass die tägliche Fütterpraxis als bloße Betriebshandlung ein dauerhaftes und bodenrechtlich relevantes Kriterium zur Abgrenzung der landwirtschaftlichen Tierhaltung darstellt.

230 Die Kommission schlägt vor, § 201 BauGB zu ändern. Er könnte um eine Regelung ergänzt werden, wonach das Halten und die Aufzucht von Nutztieren Landwirtschaft im Sinne dieses Gesetzbuchs ist, soweit das Futter überwiegend auf den zum landwirtschaftlichen Betrieb gehörenden Flächen erzeugt werden kann.

231 Dem Vorschlag von anderer Seite, eine landwirtschaftliche Tierhaltung nur bei maximal zwei Großvieheinheiten je Hektar landwirtschaftlicher Betriebsfläche anzunehmen, folgt die Kommission nicht. Diese Grenze würde eine von der Futtergrundlage unabhängige Kappungsgrenze darstellen und selbst solche Stallhaltungen aus dem Begriff der Landwirtschaft ausschließen, bei denen der Tierbestand überwiegend mit dem im Betrieb erzeugten Futter ernährt werden kann.

4. Standortsteuerung durch Flächennutzungsplan in Verbindung mit § 35 BauGB

232 Die Zulässigkeit von Tierhaltungsanlagen im Außenbereich kann in begrenztem Umfange durch den Flächennutzungsplan gesteuert werden. Seine Darstellungen sind bei der Zulassung von Vorhaben als „öffentliche Belange“ in zweifacher Hinsicht rechtlich von Bedeutung:

- gemäß § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 BauGB, wenn das Vorhaben zu ihnen im Widerspruch steht,
- gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB, wenn Gebiete oder Standorte für die betreffenden Vorhaben „an anderer Stelle“ ausgewiesen worden sind und damit ein Ausschluss für die übrigen Stellen verbunden ist.

233 Die Kommission ist der Auffassung, dass insbesondere die nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB bestehende Steuerungsmöglichkeit ausgebaut werden sollte. Die Darstellungsmöglichkeiten nach § 5 Abs. 2 BauGB sollten dementsprechend erweitert werden. Daneben sind korrespondierende Regelungen in § 35 BauGB notwendig.

a) Einbeziehung der landwirtschaftlichen Tierhaltungsanlagen in den Planvorbehalt des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB

234 Die Kommission ist der Meinung, dass Tierhaltungsanlagen ebenfalls dem Planungsvorbehalt nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB unterstellt werden sollten. Denn für den Schutz des Außenbereichs und für die Gewährleistung einer ordnungsgemäßen städtebaulichen Entwicklung kommt es nicht darauf an, ob die betreffende Anlage landwirtschaftlichen oder gewerblichen Charakter hat.

235 Die Kommission schlägt vor, in § 35 Abs. 3 S. 3 die Worte „Nr. 2 bis 6“ zu streichen. Sie geht davon aus, dass die Streichung in erster Linie nur für Tierhaltungsanlagen praktische Bedeutung haben wird, denn für einen Ausschluss anderer landwirtschaftlicher Vorhaben dürfte in aller Regel kein planungsrechtliches Erfordernis bestehen.

b) Darstellung von Eignungsgebieten

236 Für eine Ausweisung „an anderer Stelle“ i.S. von § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB wird in der Praxis die Darstellung „Sonderbaufläche/Sondergebiet für gewerbliche Tierhaltungsanlagen“ in Betracht gezogen. Man geht davon aus, dass es sich hierbei – ähnlich wie bei der Planung für Kiesabbaugebiete oder Windkraftanlagen - um eng begrenzte Konzentrationszonen mit einer positiven Standortaussage handeln müsse. Im Falle von Tierhaltungsanlagen stößt die Ausweisung von eng bemessenen Konzentrationszonen jedoch auf Bedenken, z.B. wegen der erhöhten Tierseuchengefahr, wegen der erheblichen negativen landeskulturellen Auswirkungen, wegen der Beeinträchtigung der bestehenden agrarstrukturellen Verhältnisse und wegen des damit verbundenen Investitionsanreizes für gewerbliche Großinvestoren. Daneben bestehen aber auch rechtliche Schwierigkeiten. Die Darstellung einer Konzentration

onszone für Tierhaltungsanlagen muss nämlich zum einen hinsichtlich der Wahl des Standortes bzw. der Konzentrationszone sowie zum anderen hinsichtlich des Ausschlusses von Anlagen an allen übrigen Stellen des Außenbereichs in der Gemeinde begründbar sein. Die Auswahl der Konzentrationszone setzt eine flächendeckende Überprüfung des Außenbereichs auf in Betracht kommende Standorte („Potentialflächensuche“) sowie eine schlüssige Darlegung der Auswahlgründe voraus.

237 Die Kommission ist der Auffassung, dass den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, neben eng dimensionierten Konzentrationszonen mit konkreter Standortzuweisung auch Eignungsgebiete darstellen zu können.

238 Bei den Eignungsgebieten handelt es sich um großflächige, für Tierhaltungsflächen generell geeignete Gebiete des Außenbereichs. Mit ihrer Darstellung ist in erster Linie eine außergebietliche Ausschlusswirkung verbunden, aber noch keine abschließende Aussage über die Zulässigkeit von Vorhaben an konkreten Standorten innerhalb des Gebiets. Damit würden sich die Anforderungen an die Ermittlung und Abgrenzung der Potentialflächen verringern. In Anlehnung an die Terminologie des neuen ROG (§ 7 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 ROG 1997) bietet es sich an, derartige Flächen als Eignungsgebiete zu bezeichnen.

239 Die Kommission schlägt vor, in den Katalog des § 5 Abs. 2 BauGB eine Ermächtigung für die Darstellung von Eignungsgebieten aufzunehmen. § 35 BauGB ist um eine korrespondierende Regelung zu ergänzen, aus der sich die Rechtswirkungen einer solchen Darstellung für Vorhaben im Außenbereich ergeben.

c) Darstellung von Belastungsgebieten

240 Die Kommission schlägt darüber hinaus eine Regelung in § 35 Abs. 3 S. 1 BauGB vor, wonach öffentliche Belange einer privilegierten Tierhaltung auch dann entgegenstehen, wenn in der Gemeinde oder in Teilen einer Gemeinde wegen der hohen Viehdichte und der damit verbundenen Massierung von Stallanlagen die städtebauliche Entwicklung gestört oder die Funktion des Außenbereichs als weitgehend bebauungsfreies Gebiet erheblich beeinträchtigt ist. Dieser Vorschlag geht davon aus, dass in einem solchen Belastungsgebiet städtebauliche Missstände vorliegen (vgl.

§§ 136 ff. BauGB), so dass eine Einschränkung der Rechtsposition potentieller Betreiber gerechtfertigt ist. Die Viehdichte eines Gebiets ist dabei insoweit von Bedeutung als sich daraus (mittelbar) Beeinträchtigungen der städtebaulichen Entwicklung ergeben. Sie reicht jedoch für sich gesehen nicht aus, um das Entgegenstehen öffentlicher Belange zu begründen. Weitere Kriterien städtebaulicher Art, die aus der jeweiligen Örtlichkeit abzuleiten sind, müssen hinzutreten.

241 Zu erwägen ist, ob zusätzlich bestimmt werden soll, dass bei Erreichen einer bestimmten Viehdichte (z.B. 2,0, 2,5 oder 3,0) das Vorliegen von städtebaulichen Missständen (widerlegbar) vermutet werden kann; dies würde die Praxis wesentlich erleichtern. Ob städtebauliche Missstände wegen der hohen Viehdichte vorliegen, sollte für ein bestimmtes Gebiet (Belastungsgebiet) einheitlich ermittelt und im Flächennutzungsplan festgelegt werden können.

242 Die Kommission schlägt vor, den Katalog des § 5 Abs. 2 BauGB um eine entsprechende Regelung zu ergänzen. Die Rechtswirkung einer solchen Darstellung ist in § 35 BauGB zu regeln. Belastungsgebiete mit überörtlicher Bedeutung sollten nach Auffassung der Kommission im Wege der Landes- oder Regionalplanung festgelegt werden. Hierfür ist erforderlichenfalls eine Ergänzung von § 7 ROG in Betracht zu ziehen.

243 Die Kommission regt jedoch an, im Gesetzentwurf an Stelle der hier als Arbeitsbegriff verwendeten Bezeichnung Belastungsgebiet einen weniger diskriminierenden Begriff (z.B. Untersuchungsgebiet) zu verwenden.

5. „Bausperre“ zur Sicherung der Flächennutzungsplanung

244 Zur Sicherung der gemeindlichen Planungsmöglichkeiten könnte die Einführung einer „Bausperre“ hilfreich sein. Eine direkte Anwendung von §§ 14 ff. BauGB kommt nicht in Betracht, denn diese Vorschriften sichern nur beabsichtigte Bebauungspläne. Nach Auffassung der Kommission sollte den Gemeinden das Recht eingeräumt werden, im Hinblick auf die Rechtswirkungen des Flächennutzungsplanes nach § 35 Abs. 3 BauGB die Flächennutzungsplanung durch eine befristete Zurückstellung von Baugesuchen für privilegierte Vorhaben zu sichern. Empfohlen wird

daher eine dem § 245 b BauGB vergleichbare Regelung, die nicht auf einzelne Arten von privilegierten Vorhaben beschränkt und nicht befristet sein sollte.

6. Ausschluss der gewerblichen Tierhaltung aus § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB

245 Dem Vorschlag von anderer Seite, jeder Tierhaltung gewerblicher Art die Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB zu entziehen und diese nur noch in festgesetzten Gewerbe-, Industrie- oder Sondergebieten zuzulassen, ist nach Auffassung der Kommission nicht zu folgen. Würde dies in Betracht gezogen, müsste auch bei anderen Anlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB die Privilegierung überprüft werden, soweit von ihnen vergleichbare Wirkungen nachteiliger Art auf die Umgebung ausgehen. Der Vorschlag läuft auf ein gesetzlich normiertes Planungserfordernis für alle gewerblichen Tierhaltungsanlagen hinaus, selbst dort, wo diese nach den örtlichen Verhältnissen städtebaulich unbedenklich sind.

7. Bebauungsplan

246 Die Kommission lässt es ausdrücklich offen, ob zur planungsrechtlichen Steuerung von Tierhaltungsanlagen auch die Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 BauGB erweitert werden sollten. In Betracht kämen z.B.

- die Ermächtigung zur Aufgliederung der Flächen für die Landwirtschaft (§ 9 Abs. 1 Nr. 18 BauGB) nach speziellen Nutzungsarten, ähnlich wie bei Verkehrsflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB),
- die Einführung einer Gliederungsmöglichkeit bei Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 18 BauGB entsprechend der Regelung in § 1 Abs. 4 BauNVO;
- der Ausschluss von Geruchsemissionen durch Ergänzung der Ermächtigung in § 9 Abs. 1 Nr. 23 BauGB.

VII. Biomasse-Anlagen

- 247 Vor dem Hintergrund einer anstehenden Gesetzesänderung noch in der laufenden Legislaturperiode bat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen die Kommission in der Sitzung am 3. Mai 2002 um ein Vorab-Votum zur Thematik „Privilegierung von Betrieben zur Nutzung der Energie aus Biomasse“.
- 248 Die Kommission kam der Bitte nach und diskutierte die an sie herangetragene Frage. Das mit großer Mehrheit erzielte Beratungsergebnis wurde schriftlich festgehalten und dem Ministerium übermittelt:
- 249 Die Expertenkommission begrüßt die rasch fortschreitende Nutzung der Energie aus Biomasse. Dieser Nutzung kommt unter dem Aspekt des Klimaschutzes, der Ressourcenschonung und der effizienten Energienutzung eine wachsende Bedeutung für die Energieversorgung zu.
- 250 Das geltende Baurecht hat diese Entwicklung begünstigt. Im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes ist eine Biogasanlage in folgenden Gebieten nach der Baunutzungsverordnung (BauNVO) zulässig:
- Dorfgebiet (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 im Rahmen eines land- oder forstwirtschaftlichen Betriebes),
 - Dorfgebiet (§ 5 Abs. 2 Nr. 6 als sonstiger Gewerbebetrieb),
 - Mischgebiet (§ 6 Abs. 2 Nr. 4 als sonstiger Gewerbebetrieb),
 - Kerngebiet (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 als sonstiger nicht wesentlich störender Gewerbebetrieb),
 - Gewerbegebiet (§ 8 Abs. 2 Nr. 1 als Gewerbebetrieb aller Art),
 - Industriegebiet (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 als Gewerbebetrieb aller Art).
- 251 Auch im unbeplanten Innenbereich ist eine Biogasanlage zulässig, wenn sie sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt oder die Umgebung einem der o.g. Baugebiete entspricht (§ 34 Abs. 1 und Abs. 2 BauGB). Von besonderer Bedeutung ist dies bei faktischen Gewerbegebieten.

- 252 Soweit Biogasanlagen Bestandteile von Deponien sind, kommt ein Planfeststellungsverfahren nach dem Abfallrecht in Betracht, so dass die städtebauliche Zulässigkeit nach § 38 BauGB zu beurteilen ist.
- 253 Darüber hinaus können Biogasanlagen auch im Außenbereich nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB zulässig sein. Dies setzt voraus, dass
- ein landwirtschaftlicher Betrieb bewirtschaftet und
 - entweder die zu verwertende Biomasse überwiegend im eigenen landwirtschaftlichen Betrieb erzeugt wird oder die erzeugte Energie überwiegend im eigenen landwirtschaftlichen Betrieb verwertet wird.
- 254 Von Herstellern und Betreibern der Biogasanlagen und von Fachleuten der Gewerbeaufsicht und des Immissionsschutzes wird stets betont, dass Biogasanlagen ohne ins Gewicht fallende Immissionen betrieben werden können. Sie unterfallen daher in der Regel nicht dem Zulassungstatbestand des § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB. Denn dieser bezieht sich ausschließlich auf Vorhaben, die wegen ihrer nachteiligen Wirkung auf die Umgebung nur im Außenbereich ausgeführt werden sollen.
- 255 Die geschilderte Rechtslage reicht aus. Die Kommission lehnt weitergehende Privilegierungen für Vorhaben im Außenbereich ab. Bei der Vorschrift des § 35 BauGB handelt es sich um die grundlegende Umwelt- und Naturschutznorm des gesamten Baurechts:
- Für eine weitergehende Privilegierung von Biogasanlagen gibt es keine bodenrechtliche Rechtfertigung.
 - Die derzeitige Zuweisung solcher Anlagen vorrangig in Dorf- oder Gewerbegebiete ist sachgerecht, um den komplexen Infrastrukturerfordernissen Rechnung zu tragen. Die Frage der Erschließung (etwa Zufahrtswege für den Lieferverkehr und die Abwasserbeseitigung) sowie die Anbindung an das Stromnetz zur Energieeinspeisung bedürfen in der Regel der planerischen Bewältigung.
 - Auch Biogasanlagen im funktionalen Zusammenhang mit mehreren kooperierenden landwirtschaftlichen Betrieben sind nicht ungeplant im Außenbereich

zuzulassen. Es entstehen die gleichen Infrastrukturerfordernisse.

- 256 Die Kommission sieht im Übrigen einen Wertungswiderspruch zu ihren Überlegungen zur Steuerung der Intensivtierhaltung mit bauplanungsrechtlichen Mitteln. Sie befürchtet, dass von einer weitergehenden Privilegierung der Biogasanlagen gerade Anlagen der Intensivtierhaltung profitieren und sich diese sog. Agrarfabriken noch um einen zusätzlichen Betriebsteil vergrößern könnten.

VIII. Besonderes Städtebaurecht

- 257 Die Kommission hat sich schließlich mit der Frage befasst, ob die Instrumente des geltenden Städtebaurechts, vor allem die des besonderen Städtebaurechts, geeignet und ausreichend sind, um die Aufgaben des Stadtumbaus zu lösen, die sich aus einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung ergeben. Dieses Problem stellt sich gegenwärtig vor allem in den neuen Bundesländern, wird sich aber, wenn sich die Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung bestätigen, künftig auch in den alten Bundesländern stellen.
- 258 Die Problematik besteht darin, dass in einzelnen Gebieten von Gemeinden, in den neuen Bundesländern vor allem in den sog. Plattenbausiedlungen und in den benachteiligten Gründerzeitquartieren, erhebliche Leerstände entstanden sind. Je größer die Leerstände werden, umso mehr schlägt das wohnungswirtschaftliche Problem in ein städtebauliches Problem um. Gebäude können wirtschaftlich nicht mehr ausreichend instandgehalten werden, Einrichtungen der privaten und öffentlichen Infrastruktur sind nicht mehr ausreichend ausgelastet, ein Prozess der baulichen und sozialen Verelendung setzt ein und beschleunigt sich.
- 259 Dieser Prozess kann nur aufgehalten und im Sinne einer geordneten und nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung umgekehrt werden, wenn neben Aufwertungsmaßnahmen Gebäude in erheblichem Umfang ganz oder teilweise beseitigt werden. Das ist nicht nur ein Problem der Kosten, sondern auch ein solches der gerechten Verteilung von Vor- und Nachteilen eines solchen Rückbaus, vor allem wenn - wie in der Regel - die Grundstücke und Gebäude verschiedenen Eigentümern gehören; denn der Rückbau, verbunden mit einer Sanierung des erheblich reduzierten Bestandes und einer Umwidmung frei werdender Flächen, z.B. zu Grünflächen, führt die erhaltenen Gebäude in die Wirtschaftlichkeit zurück.
- 260 Die Kommission hat diese Problematik und mögliche Verbesserungen und Ergänzungen der vorhandenen Instrumente nicht vertiefen können. Dazu bedarf es weiterer Untersuchungen auf einer breiten Grundlage von Praxiserfahrungen. Ohne dem vorgreifen zu wollen, empfiehlt die Kommission, folgende Überlegungen einzube-

ziehen:

1. Grundsätzliche Eignung des vorhandenen Instrumentariums

261 Das Instrumentarium des Baugesetzbuchs hat sich in der Vergangenheit zur Steuerung einer städtebaulichen Entwicklung bewährt, die vornehmlich durch Wachstum geprägt war, Wachstum der Bevölkerung, der Nachfrage nach Wohnraum und nach Einrichtungen des Gemeinbedarfs vor allem im Wohnumfeld. Das bedeutet aber nicht, dass das Gesetz für eine Stadtentwicklung ungeeignet wäre, die sich Problemen abnehmender Bevölkerung, des Wohnungsleerstandes und des Rückbaus zu stellen hat. Das Gesetz bietet durchaus Instrumente, mit denen auch diesen Problemen begegnet werden kann. Zu erwägen ist allerdings, ob dies im Gesetz verdeutlicht und verstärkt werden sollte.

262 Im allgemeinen Städtebaurecht ist zu prüfen, ob die Rückbauproblematik Änderungen oder Ergänzungen bei den planungsschadensrechtlichen Vorschriften (§§ 42, 43 Abs. 4 BauGB) erfordert. Insbesondere ist sicherzustellen, dass bei der Rücknahme von Baurechten keine Bodenwertminderungen auf der Grundlage der vorher zulässigen Nutzung zu entschädigen sind und dass Baurechte entschädigungslos auch befristet ausgesetzt werden können.

263 In den neuen Bundesländern ist ein gravierendes Problem beim Rückbau von Gebäuden der durch den Einigungsvertrag verstärkte Miet- und Pachtschutz. Er muss zur Ermöglichung des Stadtumbaus aufgelockert werden, nämlich für Fälle, in denen städtebauliche Gründe den Rückbau erfordern.

2. Flächenhafter Stadtumbau im Rahmen einer Sanierungsmaßnahme

264 Für einen flächenhaften Stadtumbau kommt in erster Linie das Instrument der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme in Betracht. Zum herkömmlichen Katalog der Ordnungsmaßnahmen im Rahmen einer städtebaulichen Sanierung gehört die Freilegung von Grundstücken. Rückbau bzw. Abriss von Gebäuden hatte gerade in der Frühphase der Stadtsanierung unter Geltung des Bundesbaugesetzes und des Städtebauförderungsgesetzes große Bedeutung, etwa für die Schaffung gesunder Wohn-

verhältnisse (z.B. Blockentkernung). Wenn heute und in Zukunft – anders als früher – Anlass für den Rückbau von Gebäuden sinkende Bevölkerungszahlen und mangelnde Nachfrage nach Wohnraum bestimmter Qualität sind, so trägt das Gesetz auch diesem Gesichtspunkt bereits Rechnung, indem es fordert, dass Sanierungsmaßnahmen dazu beitragen sollen, dass die Siedlungsstruktur der Bevölkerungsentwicklung entspricht (§ 136 Abs. 4 S. 2 Nr.3 BauGB).

265 Zu prüfen ist allerdings, ob es in einzelnen Punkten noch der Verdeutlichung und Ergänzung der sanierungsrechtlichen Vorschriften bedarf, um die Problematik des Rückbaus unter den veränderten Vorzeichen noch besser bewältigen zu können. Insoweit könnte bei der Beschreibung der Ziele und des Gegenstands von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen (§ 136 BauGB) z.B. verdeutlicht werden,

- dass zur Umgestaltung eines Gebiets auch der Rückbau zur Anpassung an einen veränderten Bedarf für bestimmte Nutzungen gehört,
- dass bei der Beurteilung der Entwicklungsfähigkeit des Gebiets neben der "Versorgungsfunktion im Verflechtungsbereich" auch Angebot und Bedarf an Flächen für bestimmte Nutzungen zu berücksichtigen sind und
- dass Sanierungsmaßnahmen auch dazu beitragen sollen, dass die Siedlungsstruktur der bedarfs- und funktionsgerechten Verteilung von Nutzungen im Verflechtungsbereich entspricht.

266 Ferner sollte geprüft werden,

- ob zur Bewältigung der Rückbauproblematik auch die Festlegung eines Ersatz- und Ergänzungsgebiets (§ 142 BauGB) in Betracht kommt,
- ob und unter welchen Voraussetzungen der Rückbau zur Beseitigung eines Überangebots an Flächen für bestimmte Nutzungen zu den Ordnungsmaßnahmen oder den Baumaßnahmen gehört (§§ 147, 148 BauGB),
- ob und wie der Vorteils- und Nachteilsausgleich zwischen den vom Rückbau begünstigten und den davon belasteten Grundstückseigentümern in das System der Ausgleichs- und Entschädigungsregelungen (§§ 152 ff. BauGB) einbezogen werden kann,
- ob bei der Bestimmung von Schwerpunkten für den Einsatz von Finanzhilfen

(§ 164b Abs. 2 BauGB) neben dem "Wohnungsbau" auch der Gesichtspunkt eines ausgeglichenen Wohnungsmarktes einschließlich der Beseitigung eines Überangebots zu berücksichtigen ist.

3. Flächenhafter Rückbau ohne weiteren Sanierungsbedarf

267 Zu prüfen ist, ob es in nennenswertem Umfang Bereiche gibt, in denen ein Rückbau in größerem Umfang erforderlich ist, aber ein Bedarf an städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen nicht besteht. Ist der flächenhafte Rückbau Hauptziel und -gegenstand gebotenen städtebaulichen Handelns, könnte das Instrument der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme zu aufwändig sein. Möglicherweise kann ein neues, einfacheres Instrument geschaffen werden, das spezifisch auf die Bewältigung der Rückbauproblematik zugeschnitten ist. Es müsste, anders als das Rückbaugesuch des geltenden Rechts (§ 179 BauGB) Gebietsbezug und könnte Satzungscharakter (Rückbausatzung) haben. Es sollte geeignet sein, die Grundstückseigentümer zu einem abgestimmten Verhalten und zur Zusammenarbeit zu veranlassen und zwischen ihnen einen angemessenen Interessen- sowie Vorteils- und Nachteilsausgleich herbeizuführen. Elemente des Umlegungsrechts könnten dabei sinngemäß übertragen werden. Eine Gebietsfestlegung könnte – hier wie bei der Festlegung eines Sanierungsgebiets, eines Entwicklungsbereichs oder auch eines Umlegungsgebiets – ein geeigneter Anknüpfungspunkt für die – aus städtebaulichen Erfordernissen – erleichterte Aufhebbarkeit von Miet- und Pachtverhältnissen sein.

268 Der Gesetzgeber sollte, wenn er ein entsprechendes Instrument einführt, keine allzu sehr in die Einzelheiten gehenden Regelungen treffen, um den Gemeinden Raum zur Erprobung zu lassen. Sollte sich aus den Erfahrungen in der Praxis ein weiterer gesetzgeberischer Regelungsbedarf ergeben, kann dies auf gesicherter Erkenntnisgrundlage nachgeholt werden.

D. Zusammenfassung

1. Die gemeinschaftsrechtlichen Verfahrensvorgaben für die Umweltprüfung (Screening, Scoping, Monitoring) sollten vollständig in die Verfahrensvorschriften des BauGB zur Bauleitplanung integriert werden, insbesondere in das Verfahren der Bürger- und Behördenbeteiligung. Neue Verfahrensschritte sind nicht erforderlich.
2. Die Vorgaben der Plan-UP und der Projekt-UVP für die Bauleitplanung sind in einem Verfahren zusammenzuführen. Komplexe Parallelprüfungen können so vermieden werden.
3. Die Umweltprüfung sollte im Bauleitplanverfahren als Trägerverfahren für alle umweltrelevanten Prüfungen ausgestaltet werden, wie Projekt-UVP, FFH-Verträglichkeitsprüfung und naturschutzrechtliche Eingriffsregelung.
4. Da aufgrund dieser Umsetzungskonzeption die Bauleitplanung nicht erschwert, sondern im Hinblick auf die ohnehin notwendige Abwägung optimiert wird, spricht sich die Kommission für eine grundsätzliche UP-Pflichtigkeit aller Bauleitplanverfahren aus. Hiervon sollte es jedoch Ausnahmen geben. Die Kommission hält eine abstrakt-generelle Artfestlegung durch den Gesetzgeber (z.B. für den Bestand sichernde Bebauungspläne) für zweckmäßig. Daneben empfiehlt sie, die UP in geeigneten Fällen von der Durchführung eines Screening abhängig zu machen.
5. Wegen ihres rein klarstellenden Charakters ist die Satzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 BauGB (Klarstellungssatzung) nicht UP-pflichtig, anders als die Satzungen gem. § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 BauGB (Entwicklungssatzung) und § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB (Einbeziehungs- oder Ergänzungssatzung). Letztere können allerdings in die von der Kommission vorgeschlagene Ausnahme-Ermächtigung für ein Screening einbezogen werden. Die Außenbereichssatzung (§ 35 Abs. 6 BauGB) wäre ebenfalls UP-pflichtig; die Kommission empfiehlt allerdings diese Satzung bei der anstehenden Novellierung zu streichen.

6. Von besonderer Bedeutung ist, dass bei den Umweltprüfungen auf den verschiedenen Ebenen durch Abschichtung nach Maßgabe des materiellen Rechts unnötige Doppelprüfungen vermieden werden. Diese Möglichkeit besteht sowohl auf der Ebene des Flächennutzungsplans (abschichtende Wirkung für Bebauungspläne) als auch auf der Ebene der Raumordnung (abschichtende Wirkung für Flächennutzungspläne).
7. Die allgemeinen und die umweltbezogenen Abwägungsbelange (§ 1 und § 1a BauGB) sind zusammenzufügen und der Katalog der Abwägungsbelange (§ 1a Abs. 5 BauGB) systematisch neu zu konzipieren. Bei der Zusammenfügung von § 1 und § 1a BauGB ist der Zusammenhang von UP und planerischer Abwägung zu verdeutlichen. Hierbei sollte auch die aus Artikel 12 der Seveso-II-RL resultierende Verpflichtung, einen angemessenen Abstand zu wahren, aufgenommen werden.
8. In das Baugesetzbuch sollte eine Verpflichtung aufgenommen werden, dass die Gemeinden die erheblichen Auswirkungen der Durchführung ihrer UP-pflichtigen Bauleitpläne auf die Umwelt zu überwachen haben (Monitoring). Weitergehende Regelungen zum „Wie“ des Monitoring empfiehlt die Kommission nicht. Zur Entlastung der Gemeinden und zur Vermeidung von Doppelarbeit sollten die beteiligten Behörden gesetzlich verpflichtet werden, die Kommunen auf solche unvorhergesehenen Auswirkungen auf die Umwelt hinzuweisen, von denen sie aufgrund ihrer spezifischen Erfassungsmechanismen Kenntnis erlangen.
9. Im Hinblick auf die Qualitätssicherung der Umweltberichte erscheint es nicht sinnvoll, für Bauleitpläne über bereits bestehende Regelungen hinaus ein gesondertes Instrument der Qualitätssicherung zu schaffen. Dies sollte vielmehr allgemeinen Bestimmungen zur Aufstellung und zum Inhalt von Umweltberichten überlassen bleiben.

10. Für die meisten bauplanungsrechtlichen Vorhaben nach Anlage 1 Nr. 18 zum UVPG ist eine UVP außer im Bebauungsplanverfahren auch im nachfolgenden Zulassungsverfahren notwendig. Europarechtliche Konsequenz ist, dass die Länder für diese Fälle ein Verfahren einführen, das den Anforderungen der Projekt-UVP-RL entspricht. Mehrfachprüfungen sind durch Abschichtung zu vermeiden. Deshalb sollte vorgeschrieben werden, dass die UVP im nachfolgenden Zulassungsverfahren auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen des Vorhabens "zu beschränken ist".

11. Die Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie erfordert eine Ausrichtung auch der Vorschriften über die Planerhaltung (§§ 214 – 216 BauGB) an europarechtlichen Vorgaben. Der europarechtliche Ansatz, dass das von der Umweltpolitik der Gemeinschaft angestrebte hohe Schutzniveau durch die Gestaltung des Verfahrens zu gewährleisten ist, muss für das deutsche Recht fruchtbar gemacht werden. An die Einhaltung der Verfahrensanforderungen sollte die gesetzliche Vermutung geknüpft werden, dass die mit dem Verfahren angestrebten materiellrechtlichen Anforderungen gewahrt sind.

12. Die Integration europarechtlicher Verfahrensvorgaben in das Bundesbaurecht darf nicht zu weiteren differenzierenden Regelungen bei der Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern führen. Sie sollte vielmehr Anlass sein, die bisherige Kasuistik auf die sie tragenden Prinzipien zurückzuführen und damit das Recht der Planerhaltung zu vereinfachen und überschaubarer zu gestalten. Die Tatbestände des § 214 Abs. 2 BauGB sollten durch eine entsprechend allgemein formulierte Regelung ersetzt und vereinfacht werden. Bagatellfehler, die erkennbar keine Bedeutung für das Ergebnis des Verfahrens gehabt haben, dürfen nicht zur Unwirksamkeit des Plans oder der Satzung führen. Europäisches Recht schließt Erwägungen zur Kausalität von Verfahrensfehlern für die in der Sache getroffene Entscheidung nicht aus.

13. Die bisher nur für Behörden normierte Pflicht, Anregungen rechtzeitig im Verfahren vorzubringen, sollte auch für Private in § 3 BauGB gesetzlich verankert werden.
14. Der Genehmigungsvorbehalt für Grundstücksteilungen (Teilungsgenehmigung) nach den §§ 19, 20 BauGB sollte gestrichen werden.
15. Die Abkopplung des bodenrechtlichen Vorhabenbegriffs in § 29 Abs. 1 BauGB von der bauordnungsrechtlichen Genehmigungs-, Zustimmungs- oder Anzeigebedürftigkeit sollte beibehalten werden. Es sollte klargestellt werden, dass unter den Vorhabenbegriff nur solche Vorhaben fallen, die im konkreten Fall bodenrechtliche Bedeutung haben.
16. In § 36 BauGB sollten die Länder ermächtigt werden, sicherzustellen, dass die Gemeinden rechtzeitig vor Durchführung von Vorhaben beteiligt werden. Des Weiteren sollten die Länder unter Zugrundelegung des Vorhabenbegriffs aus § 29 BauGB ermächtigt werden, die Vorhaben zu bestimmen, bei denen es wegen untergeordneter Bedeutung ausnahmsweise keiner Beteiligung der Gemeinden bedarf (sog. Negativkatalog).
17. Das Städtebaurecht sollte durch vertragliche Einräumung befristeter oder bedingter Baurechte, z.B. für Gewerbebauten mit kurzen Abschreibungsfristen, flexibler gestaltet werden. Eine zeitliche Staffelung von Baurechten für Vor- und Nachnutzungen sollte ermöglicht werden. Dazu bedarf es einer Ergänzung des Festsetzungskatalogs des § 9 BauGB sowie einer Ergänzung des § 12 BauGB.
18. In Anlehnung an vergleichbare landesrechtliche Bestimmungen zu Regionalplänen sollte für Flächennutzungspläne eine Revisionsklausel eingeführt werden. Danach sollen Flächennutzungspläne in Abständen von 10-15 Jahren überprüft werden.

19. Zur standortgerechten Steuerung des großflächigen Einzelhandels bedarf es eines Zulässigkeitsmaßstabs in § 34 BauGB, der die über den zusammenhängend bebauten Ortsteil hinausgehenden städtebaulichen Fernwirkungen von Vorhaben einbezieht. Zur Erweiterung der gemeindenachbarlichen Klagebefugnisse sollte § 2 Abs.2 BauGB zum Ausdruck bringen, dass bei der interkommunalen Abstimmung auch die den Gemeinden durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen sowie die Auswirkungen einer Bauleitplanung auf die Erhaltung und Entwicklung ihrer zentralen Versorgungsbereiche zu berücksichtigen sind.
20. Der Landwirtschaftsbegriff in § 201 BauGB sollte - bezogen auf die Futtergrundlage bei der Tierhaltung - von einer konkreten auf eine abstrakte Betrachtungsweise umgestellt werden.
21. Die nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB bestehenden Steuerungsmöglichkeiten für privilegierte Vorhaben im Außenbereich sollten ausgebaut werden, indem in den Planvorbehalt auch landwirtschaftliche Tierhaltungsanlagen einbezogen werden. Dabei sollte den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt werden, neben eng dimensionierten Konzentrationszonen mit konkreter Standortzuweisung auch Eignungsgebiete darzustellen. Daneben könnten sogen. Belastungsgebiete eingeführt werden.
22. Zur Sicherung der gemeindlichen Planungsmöglichkeiten auf der Ebene der Flächennutzungsplanung sollte eine Zurückstellungsmöglichkeit eingeführt werden. Empfohlen wird eine dem § 245 b BauGB vergleichbare Regelung, die nicht auf einzelne Arten von privilegierten Vorhaben beschränkt und nicht befristet sein sollte.
23. Weitere Privilegierungen im Außenbereich für neue Vorhabenarten - wie Biomasse-Anlagen – sind abzulehnen.
24. Das Besondere Städtebaurecht sollte stärker auf die neuen Herausforderungen des Stadtumbaus ausgerichtet werden.