

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht zu den Ergebnissen der Rechtstatsachen- und Wirkungsforschung bezüglich der neuen und geänderten städtebaulichen Vorschriften

Inhalt

	Seite
A. Allgemeines/Beschlußlage	3
B. Kommission zur Novellierung des Baugesetzbuches	3
C. Forschungsprogramm des BMBau zur Vorbereitung der Novellierung des BauGB	7
D. Zielsetzung und wesentliche Ergebnisse der einzelnen Untersuchungen	8
I. Beschleunigung und Erleichterung von Bauleitplanverfahren/Zuläs- sigkeit von Vorhaben	9
1. § 2 Verfahrenserleichterungen und Präklusionsregelungen nach dem BauGB-MaßnahmenG (Schmidt-Eichstaedt)	9
2. § 10 Abs. 2 des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch (Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik)	10
3. Harmonisierung des Rechts der städtebaulichen Satzungen (Bönker)	11
4. Bauliche Nutzung des Außenbereichs (Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik)	11
5. Bauplanungsrecht und Freistellungspolitik der Länder (Stüer/Stüer) .	13
6. Art und Umfang von Beanstandungen und Maßgaben im Rahmen des Anzeige- und Genehmigungsverfahren von Bebauungsplänen (Schmidt-Eichstaedt)	14
II. Harmonisierung von Naturschutz und Städtebaurecht	15
1. Rechtsfragen zur Bedeutung der naturschutzrechtlichen Eingriffs- regelung in der Bauleitplanung (Oldiges)	15
2. Verhältnis von Bundes- und Landesrecht im Städtebau (Matuschak) .	16

	Seite
3. Das Verhältnis der Landschaftsplanung zur Bauleitplanung (Bönker)	17
4. Rechtsgutachten zu Möglichkeiten und Grenzen der Bereitstellung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen i. S. des § 8 a BNatSchG im Rahmen der Umlegung sowie zur Obergrenze des Flächenbeitrags gemäß § 58 Abs. 1 BauGB (Schmidt-Aßmann)	18
5. Implementierung ökologischer Standards im Städtebau (Schäfer) ..	19
III. Weiterentwicklung konsensualer Handlungsformen	21
1. Städtebauliche Verträge nach § 6 BauGB-MaßnahmenG (Schmidt-Eichstaedt)	21
2. Leistungsstörungen bei städtebaulichen Verträgen (Birk)	22
3. Die Anwendung des Vorhaben- und Erschließungsplans sowie städtebaulicher Verträge in städtebaulichen Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen (Schmidt-Eichstaedt) ..	23
IV. Sonderregelungen für die neuen Länder	24
V. Sonstige Rechtsfragen	25
1. Recht der Enteignung nach § 85 BauGB (Institut für Bodenmanagement)	25
2. Expertengespräch: Recht der Entschädigung nach den §§ 39 ff. BauGB (Battis)	26
3. Regelungsdichte bei Bebauungsplänen (Forschungs- und Informationsgesellschaft für Fach- und Rechtsfragen der Raum- und Umweltplanung mbH)	27
4. Die Milieuschutzsatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB, Probleme und Erfahrungen ihrer Anwendung insbesondere mit Blick auf die Wohnungspolitik (Becker)	28
5. Expertengespräch: Stadt der kurzen Wege (Löhr)	29
6. Gesetzliche Vorkaufsrechte der Gemeinde (Pietzcker)	29
7. Recht der Teilungsgenehmigung (Birk)	30
8. Symposium „Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen – Erfahrungen und Perspektiven“ (Deutsches Institut für Urbanistik)	31
9. Probleme unterschiedlicher Fassungen der BauNVO bei der Anwendung von Bebauungsplänen – insbesondere bei Schichtenbebauungsplänen (Pietzcker/Forschungs- und Informationsgesellschaft für Fach- und Rechtsfragen der Raum und Umweltplanung) ..	32
10. Baulasten in der Umlegung, Grenzregelung, Sanierung und städtebaulichen Entwicklung (Stich)	33
11. Auswirkungen der Privatisierung von Bahn und Post auf das Bauplanungsrecht (Roer)	34

A. Allgemeines/Beschlußlage

Der Deutsche Bundestag hat bei Verabschiedung des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes am 12. Februar 1993 seinen Willen bekundet, „nach Auslaufen der befristeten Regelungen des BauGB-Maßnahmengesetzes und der Sonderregelungen für die neuen Länder das Städtebaurecht des Bundes wieder einheitlich im BauGB zusammenzuführen“. Er hat die Bundesregierung zugleich aufgefordert, dem Deutschen Bundestag rechtzeitig vor Auslaufen dieser befristeten städtebaulichen Sonderregelungen und Überleitungsvorschriften über deren Wirkung zu berichten und die Bundesregierung gebeten – wie auch bei Verabschiedung des Wohnungsbauerleichterungsgesetzes –, hierzu ihre Rechtstat-sachen- und Wirkungsforschung zu verstärken (BT-Drucksache 12/4317 – Beschluß des Deutschen Bundestages).

B. Kommission zur Novellierung des Baugesetzbuches

Zur Vorbereitung der Städtebaurechtsnovelle hat Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Dr. Klaus Töpfer, eine unabhängige Expertenkommission eingesetzt.

Der Kommission gehörten folgende Persönlichkeiten an:

Professor Dr. Otto Schlichter (Vorsitzender)
Vizepräsident des Bundesverwaltungsgerichts a. D.,
Berlin

Professor Dr. Werner Hoppe
(stellvertretender Vorsitzender)
em. Professor an der Universität Münster,
Rechtsanwalt Stuttgart/Berlin

Professor Dr. Ulrich Battis (Geschäftsstelle)
Professor an der Humboldt-Universität zu Berlin

Winfried Dahlke
Ministerialdirigent, Ministerium für Bauen
und Wohnen, Düsseldorf

Professor Dr. Klaus-Peter Dolde
Rechtsanwalt, Stuttgart

Dr. Wolfgang Dölker
Ministerialdirigent, Bayerisches Staatsministerium
des Innern, München

Professor Dr. Arnulf von Heyl
Ltd. Stadtrechtsdirektor, Stuttgart

Dr. Heinz Janning
Beigeordneter, Rheine

Professor Dr. Jost Pietzcker
Professor an der Universität Bonn

Dr.-Ing. Irene Wiese-von Ofen
Beigeordnete für Planung, Bauen und Boden, Essen
sowie als ständiger Gast aus den neuen Ländern

Jens Meißner
Regierungsdirektor, Thüringer Ministerium
für Wirtschaft und Infrastruktur, Erfurt

Die wichtigsten Ergebnisse der Kommissionsarbeit können wie folgt zusammengefaßt werden:

1. Zur Integration umweltrelevanter Regelungen in das BauGB

Die Kommission schlägt einstimmig vor, die umweltschützenden Instrumente, die bislang in den Fachgesetzen (beispielsweise Bundesnaturschutzgesetz und Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung) geregelt sind, künftig im Baugesetzbuch zu regeln. Die Bauleitplanung müsse stärker den EG-rechtlichen umweltpolitischen Impulsen Rechnung tragen; ein Verzicht auf die Stärkung der umweltschützenden Kompetenz bei der Novellierung des Baugesetzbuches würde ansonsten zu einer erheblichen Schwächung der Steuerungsfähigkeit der kommunalen Bauleitplanung führen. Die eigenständige Konzentration der bisher in verschiedenen Gesetzen verstreuten Regelungsgehalte umweltschützender Vorschriften nunmehr im Baugesetzbuch soll zugleich die zentrale Zielsetzung der Kommission verwirklichen, die Handhabbarkeit der Rechtsvorschriften in der Praxis zu verbessern.

Ausgangspunkt der Überlegungen der Kommission ist der sog. Baurechtskompromiß der §§ 8a bis 8c BNatSchG: Der materielle Gehalt der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung soll in der Bauleitplanung aufgegriffen und in § 1 BauGB übernommen werden. Allerdings soll sich die Neuregelung von der bisherigen Terminologie des BNatSchG abkoppeln; auch soll die Regelung stärker als bisher bereits auf der Ebene der Flächennutzungsplanung verankert werden. Demgegenüber spricht sich eines der Minderheitenvoten dafür aus, die Grundgedanken und Ziele der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung auch bei einer Übernahme in das Baugesetzbuch stärker zu verdeutlichen und zugleich die geltenden Grundprinzipien einer Kompensationspflicht ausdrücklich zu verankern.

Die Kommission verweist darauf, daß die Vorschrift zum Bauen im Außenbereich (§ 35) eine grundlegende Umwelt- und Naturschutznorm des gesamten Baurechts ist. Sie empfiehlt, bei der Novellierung die inzwischen im Außenbereich gesetzlich zugelassenen Erleichterungen und Begünstigungen auf Reduktions- und Strafmöglichkeiten zu überprüfen. Die Kommission spricht sich ferner dafür aus, beim Katalog der sog. privilegierten Bauvorhaben im Außenbereich (§ 35 Abs. 1) die sog. „unechten“ Altenteilerwohnungen (Nummer 2) zu streichen. Die Privilegierung für Vorhaben, die einer Landarbeiterstelle dienen (Nummer 3), soll ebenfalls entfallen. Vor dem Hintergrund der nachhaltigen strukturellen Veränderungen in der Landwirtschaft erscheine es zweifelhaft, ob diese Privilegierungen noch bedarfsgerecht und erforderlich sind. Zudem seien die Regelungen teilweise geeignet, durch mißbräuchliche Umgehung des Privilegierungstatbestandes den Außenbereichsschutz zu unterlaufen. Die „echten“ Altenteiler (§ 35 Abs. 1 Nr. 1) bleiben von der Streichung un-

berührt und könnten nach wie vor auf dem Hof errichtet werden.

Weiter empfiehlt die Kommission eine Klausel, wonach die Begünstigungen des § 35 Abs. 4 nicht mißbräuchlich in Anspruch genommen werden können („Korrekturklausel“).

(Beispiel: Nutzungsänderung einer Scheune und Umbau zu einem Wohnhaus; anschließend Bauantrag auf Errichtung einer weiteren Scheune, da diese für die landwirtschaftliche Nutzung des Grundstückes erforderlich ist.)

2. Der Rechtsgrundsatz der Planerhaltung

Die Kommission schlägt vor, neben den von der Rechtsprechung entwickelten Instrumenten der Teilnichtigkeit und gesetzeskonformen Auslegung von Plänen entsprechend der Zielrichtung des Planungsvereinfachungsgesetzes auch in der Bauleitplanung einer Planergänzung, die zur Behebung von Abwägungsmängeln führt, den Vorrang gegenüber der Nichtigerklärung des Planes einzuräumen. Hier könne der Gedanke nutzbar gemacht werden, wonach eine Planung wirksam sein soll, wenn ihr kein Mangel anhaftet, der die Planung insgesamt in Frage stellt und das Grundgerüst der Abwägung nicht betrifft.

Die Kommission empfiehlt eine Regelung, wonach Mängel eines Bauleitplans, die nicht bereits nach den §§ 214, 215 unbeachtlich sind und durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können, nicht zur Nichtigkeit des Bauleitplanes führen.

Bis zur Behebung des Mangels durch ein ergänzendes Verfahren soll der Bauleitplan keine Rechtswirkungen haben. Bei Einführung dieser gesetzlichen Vorschrift wäre nach Ansicht der Kommission eine Ergänzung von § 47 VwGO erforderlich, wonach entsprechende Pläne vom OVG lediglich suspendiert (bisher aufgehoben) werden.

Die Kommission befürwortet in diesem Zusammenhang mehrheitlich eine Befristung der Normenkontrolle nach § 47 VwGO.

3. Städtebauliche Verträge/ Vorhaben- und Erschließungspläne

Die Kommission spricht sich dafür aus, die Regelung über den städtebaulichen Vertrag aus § 6 BauGB-MaßnahmenG in das Baugesetzbuch zu übernehmen. Auch der Vorhaben- und Erschließungsplan hat sich nach Auffassung der Kommission in der Praxis als eine den Bebauungsplan ergänzende Handlungsform bewährt und soll in das Dauerrecht übernommen werden.

Die Kommission spricht sich dafür aus, die Bezeichnung des „Vorhaben- und Erschließungsplanes“ aufzugeben und ihn als „vorhabenbezogenen Bebauungsplan“ zu kennzeichnen. Dies leiste einen Beitrag zur Vereinheitlichung des Bauplanungsrechts und vereinfache auch die Lesbarkeit der Vorschrift. Der Vorhaben- und Er-

schließungsplan habe zumindest die Qualität eines einfachen Bebauungsplans; es erscheint der Kommission daher sinnvoll, wenn klargestellt wird, daß die §§ 34 und 35 nicht ergänzend gelten. Der Vorhaben- und Erschließungsplan soll unabhängig davon beschlossen werden können, ob bereits eine bauplanungsrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens nach bestehenden Vorschriften gegeben ist.

Nach Auffassung der Kommission soll auch beim Vorhaben- und Erschließungsplan eine frühzeitige Bürgerbeteiligung erfolgen. In der Begründung zum entsprechenden Gesetz soll klargestellt werden, daß vertragliche Änderungen der Durchführungsverpflichtung zum Vorhaben- und Erschließungsplan möglich sind, die die Identität des Vorhabens nicht in Frage stellen.

4. Behandlung der befristeten Regelungen des BauGB-MaßnahmenG

Das BauGB-MaßnahmenG bezweckt nicht nur die Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen zur bedarfsgerechten Ausweisung von Wohnbauland. Es stellt ebenfalls ein Beitrag zur Erleichterung und Beschleunigung von Investitionen dar.

Hier konnten während seiner befristeten Geltung bis zum 31. Dezember 1997 Erfahrungen für eine Novellierung des Baugesetzbuches gewonnen werden.

Im einzelnen kommt die Kommission mehrheitlich zu folgenden Empfehlungen:

- Die Grundsätze der Bauleitplanung zur Deckung dringenden Wohnbedarfs sollen auslaufen.
- Die besondere Regelung des § 1 Abs. 2 BauGB-MaßnahmenG zum vorzeitigen Bebauungsplan, wonach ein Bebauungsplan vor entsprechender Änderung des Flächennutzungsplans in Kraft gesetzt werden kann, soll auslaufen.
- Bei den Verfahrensvorschriften zur Deckung dringenden Wohnbedarfs spricht sich die Kommission insbesondere dafür aus, die Fristsetzung und Ausschlußwirkung gegenüber den Trägern öffentlicher Belange (§ 2 Abs. 4 BauGB-MaßnahmenG) in das Dauerrecht zu übernehmen.
- Die Regelung des § 2a BauGB-MaßnahmenG, welche einen Bebauungsplan zum Ausschluß von Vergnügungsstätten zuläßt, kann ebenfalls auslaufen.
- Das erweiterte Vorkaufsrecht des § 3 BauGB-MaßnahmenG für Wohnbauflächen ist in die §§ 24 ff. BauGB zu integrieren.
- Die Kommission spricht sich weiter dafür aus, § 4 Abs. 1 BauGB-MaßnahmenG, der den erleichterten Dachgeschoßausbau durch eine Befreiungsmöglichkeit ermöglicht, sowie die Befreiungsmöglichkeit in § 4 Abs. 1a bei dringendem Wohnbedarf zum Wohl der Allge-

meinheit durch eine allgemeine Regelung in § 31 BauGB zu ersetzen.

- Die Vorschriften zur Einzelfallzulassung nach § 4 Abs. 2 BauGB-MaßnahmenG seien mit § 34 Abs. 3 zusammenzuführen.
- Die „Innenbereichssatzung“ des § 4 Abs. 2 a solle nicht übernommen werden.
- § 4 Abs. 3 BauGB-MaßnahmenG (begünstigte Außenbereichsvorhaben) sollte inhaltlich in § 35 Abs. 4 BauGB übernommen werden.
- § 4 Abs. 4 BauGB-MaßnahmenG (Außenbereichssatzung) soll nicht übernommen werden.
- § 5 BauGB-MaßnahmenG sieht die Einführung von Fristen, binnen derer die Behörde insbesondere über Bauanträge zu entscheiden hat, vor. Die Vorschrift, die ausschließlich Wohnzwecken dient, kann auslaufen. Eine nur auf das bundesrechtliche Planungsrecht bezogene Frist – aus kompetenzrechtlichen Gründen bleibt das bauordnungsrechtliche Genehmigungsverfahren unberührt – habe sich nicht bewährt. Da inzwischen die Länder die Genehmigungsverfahren für Wohnbauvorhaben vereinfacht und gestrafft haben, sei eine bundesrechtliche Regelung auch überflüssig geworden.
- § 10 Abs. 2 BauGB-MaßnahmenG mit Aufhebung der aufschiebenden Wirkung für Widerspruch und Anfechtungsklage eines Verfahrens gegenüber Baugenehmigungen soll nach der Mehrheitsmeinung nicht übernommen werden.

5. Sonderregelungen für die neuen Länder (§ 246 a BauGB)

Die Kommission ist der Auffassung, daß Sonderregelungen und Überleitungsvorschriften für die neuen Länder ab 1998 weder wünschenswert noch erforderlich sind.

Die Kommission schlägt dabei vor, nahezu alle Sonderregelungen für die neuen Länder in § 246 a Abs. 1 auslaufen zu lassen.

Dies gilt sowohl für

- die Mitteilungspflicht und Anfrage nach bestehenden Zielen der Raumordnung und Landesplanung;
- die Möglichkeit der Teilflächennutzungspläne;
- die Genehmigungspflicht für alle Bebauungspläne (statt dessen wie in den alten Ländern Anzeigepflicht für Bebauungspläne);
- das Vorkaufsrecht;
- die Privilegierung von Fachplanungsvorhaben des Wasserhaushaltsgesetzes und Gerätesicherheitsgesetzes gegenüber dem Bauplanungsrecht;
- das Planungsschadensrecht;
- die Zuständigkeiten für Baulandsachen.

Zugleich sieht die Kommission vor, daß § 246 a Abs. 1 Nr. 10, wonach Rückübertragungsansprüche Gegenstand einer Enteignung sein können, in § 86 eingefügt wird.

Zur Ergänzung der Erhaltungssatzung schlägt die Kommission vor, die Regelung von § 246 a Abs. 1 Nr. 14 in § 172 einzufügen. Danach darf im Geltungsbereich einer Milieuschutzsatzung die Genehmigung für Abbruch und Änderung oder Nutzungsänderung baulicher Anlagen auch dann versagt werden, wenn die Erhaltung der baulichen Anlage unter Berücksichtigung des allgemeinen Wohls wirtschaftlich nicht mehr zumutbar ist. Die Überleitungsregelungen des § 246 a Abs. 2 bis 4 sollen erhalten bleiben.

6. Harmonisierung von Satzungen

Die Kommission hat untersucht, welche der in Baugesetzbuch und BauGB-MaßnahmenG enthaltenen Satzungstypen harmonisiert werden können.

Sie spricht sich dafür aus, die sog. „Innenbereichssatzung“ (§ 34 Abs. 4, 5) sowie die „erweiterte Abrundungssatzung“ (§ 4 Abs. 2 a BauGB-MaßnahmenG) und die „Außenbereichssatzung“ (§ 4 Abs. 4 BauGB-MaßnahmenG) entfallen zu lassen. Die Unterschiede dieser Satzungen gegenüber Bebauungsplänen seien gering:

- ein Bebauungsplan ist den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen;
- Bebauungspläne benachbarter Gemeinden sind aufeinander abzustimmen;
- bei Aufstellung eines Bebauungsplans ist § 8 a BNatSchG anzuwenden.

Die Kommission ist der Auffassung, daß die Gemeinden weder in verfahrens- noch in materiellrechtlicher Hinsicht durch die o. g. Satzungen gegenüber dem Bebauungsplan merkliche Erleichterungen erhalten. So dürfen insbesondere die Bürger- und Trägerbeteiligung sowie das Abwägungsgebot auch bei der Innen- und Außenbereichssatzung nicht außer Acht gelassen werden.

Die Kommission verspricht sich von der Abschaffung deshalb einen erheblichen Vereinfachungseffekt. Zur Streichung der Außenbereichssatzung wird ergänzend auf mögliche nachteilige siedlungsstrukturelle Auswirkungen verwiesen.

7. Freistellung der Bebauungspläne vom Anzeige- und Genehmigungsverfahren

Nach derzeitiger Rechtslage bedürfen in den neuen Bundesländern alle Bebauungspläne einer Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde. In den alten Bundesländern ist für die aus dem Flächennutzungsplan entwickelten Bebauungspläne nur noch ein Anzeigeverfahren durchzuführen.

Dient ein solcher Bebauungsplan der Deckung dringenden Wohnbedarfs der Bevölkerung, entfällt auch das Anzeigeverfahren. Die Kommission

empfiehlt zunächst, bei der Neuregelung der präventiven Plankontrolle nicht mehr zwischen alten und neuen Bundesländern zu unterscheiden.

Die Kommission ist weiterhin mehrheitlich der Auffassung, daß alle Bebauungspläne vor ihrem Inkrafttreten einer aufsichtsbehördlichen Rechtmäßigkeitskontrolle bedürfen. Zur Begründung verweist sie darauf, daß die Gefahr eines Verlustes an rechtlicher Qualität der Bebauungspläne und damit an Rechtssicherheit für die Planbetroffenen bestünde. Zudem sei der Zeitgewinn von etwa zweieinhalb Monaten beim Aufstellen eines Bebauungsplans im Verhältnis hierzu gering einzustufen. Eine Mindermeinung spricht sich dafür aus, auf die präventive Kontrolle von Bebauungsplänen zu verzichten, soweit diese aus dem Flächennutzungsplan entwickelt sind.

8. Teilungsgenehmigung nach den §§ 19 ff. BauGB

Die Kommission empfiehlt mehrheitlich, die Teilungsgenehmigung nach den §§ 19 ff. BauGB abzuschaffen. Sie sieht aber nach wie vor ein Sicherheitsbedürfnis in Fällen, in denen Teilungen Zwecken zuwiderlaufen können, die gerade die Neuordnung von Grundstücken zum Gegenstand haben (z. B. Umlegung, städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen). Das gleiche soll für Teilungen während der Aufstellung eines Bebauungsplans gelten, wenn die künftige Planung durch eine Veränderungssperre gesichert wird, um ein späteres Umlegungsverfahren zu vermeiden.

Eine Minderheit der Kommissionsmitglieder spricht sich für die Beibehaltung der Teilungsgenehmigung aus. Teilungsgenehmigungen sollen insbesondere wegen ihrer Sicherungsfunktion für geplante Gebiete beibehalten werden.

9. Bauplanungsrechtliche Probleme der Freistellungspolitik der Länder

Die Kommission verweist darauf, daß nach § 29 die übrigen Regelungen zur Zulässigkeit von Vorhaben (§§ 30 bis 37) nur für solche Baumaßnahmen gelten, die einer bauaufsichtlichen Genehmigung oder Zustimmung bedürfen oder der Baubehörde angezeigt werden müssen.

Viele Bundesländer haben – insbesondere für Wohnbauvorhaben von geringer Höhe – das förmliche Baugenehmigungsverfahren abgeschafft mit der Folge, daß die Umsetzung der Vorschriften zur Zulässigkeit von Vorhaben in Frage steht.

Die Kommission weist zunächst darauf hin,

- daß der Landesgesetzgeber gehindert ist, den §§ 30 bis 35 BauGB noch weitere (einschränkende) bodenrechtliche Regelungen hinzuzufügen (abschließender Regelungscharakter des BauGB);
- § 29 einer landesrechtlichen Regelung entgegensteht, die bodenrechtlich relevante bauli-

che Anlagen von jedem bauaufsichtlichen Genehmigungs-, Zustimmungs- oder Anzeigeverfahren befreit.

Nach Ansicht der Kommission haben die Länder bei ihren bisherigen Vorschriften über die Freistellung von der Genehmigungspflicht diese bundesrechtlichen Vorgaben zwar beachtet. Die Kommission spricht sich jedoch dafür aus, die Verknüpfung der materiellen bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben an ein landesrechtliches Genehmigungsverfahren zu streichen. (Damit gelten die §§ 30 bis 37 unbeschadet landesrechtlicher Verfahrensregelungen uneingeschränkt für alle städtebaulich relevanten Vorhaben.)

Den Gemeinden ist in den Fällen eines Verzichtes auf das präventive Prüfungsverfahren bei der Anwendung von § 30 Abs. 1 (Zulässigkeit von Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans) bundesrechtlich ein Informationsrecht einzuräumen, damit ihnen als Träger der Planungshoheit eine rechtliche Reaktion auf etwaige Bauabsichten ermöglicht wird. Weiter ist eine Ergänzung von § 15 BauGB erforderlich, um bei dem Vorliegen der Voraussetzungen einer Veränderungssperre ein Baugesuch untersagen zu können. Die Vorschrift erfaßt derzeit nur Vorhaben, über die im Baugenehmigungsverfahren zu entscheiden ist. Es bedarf folglich einer Regelung, um – trotz fehlender Prüfung im Baugenehmigungsverfahren – die Sicherung künftiger gemeindlicher Planungen zu ermöglichen.

10. Befreiungen nach § 31 BauGB

Die Kommission unterstreicht die Bedeutung des Rechtsinstituts der Befreiung (§ 31) gerade im Hinblick auf eine bürgerfreundliche, flexible und kooperative Handhabung des Bauplanungsrechts.

Sie empfiehlt eine generalklauselähnliche Befreiungsvorschrift, die einerseits so weit ist, wie die Summe der Befreiungsvorschriften im BauGB und BauGB-MaßnahmenG reicht. Zum anderen soll § 31 dann keine Anwendung mehr finden, wenn – zumindest – ein vereinfachtes Bebauungsplanänderungsverfahren nach § 13 angezeigt ist.

Insofern soll das ungeschriebene Merkmal der „Atypik“ und damit die Beschränkung der Befreiung auf Ausnahme und Sonderfälle beibehalten werden. Eine Befreiung wird zugelassen, wenn einer der in den Nummern 1 bis 3 genannten Befreiungstatbestände vorliegt und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Die Kommission ist der Ansicht, daß sowohl dringender Wohnbedarf wie auch die Unterbringung von Asylbewerbern und anerkannten Asylanten der Anlaß sein kann, eine Befreiung aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit zu erteilen. Eine gesetzliche Normierung sei daher nicht erforderlich. Hier sei es sachgerecht, dies in der Gesetzesbegründung deutlich hervorzuheben.

11. Das Verhältnis der Bauleitplanung zur Landes- und Regionalplanung

Die Kommission hält Neuregelungen im Baugesetzbuch zur Bestimmung des Verhältnisses von Bauleitplanung zur Landes- und Regionalplanung nicht für erforderlich.

Sie lehnt insbesondere Bestrebungen ab, durch Änderung des Raumordnungsrechts die kommunale Flächennutzungsplanung zugunsten der Regionalplanung zurückzudrängen.

Die §§ 203 bis 205 BauGB, die den Kommunen die Erarbeitung gemeinsamer Flächennutzungspläne und die Bildung von Planungsverbänden ermöglichen, seien ausreichend.

Die Kommission verweist darauf, daß der „harten“ Steuerung durch Rechtsvorschriften angesichts der Komplexität der Stadt-Umland-Problematik deutliche Grenzen gesetzt sind und neben dieser Steuerung die „weiche“ Steuerung über Kommunikation, Moderation und Konsensbildung immer mehr an Bedeutung gewinnt.

Sie sieht sich hier in Übereinstimmung mit dem raumordnungspolitischen Handlungsrahmen, der die Bedeutung von Regionalkonferenzen und Regionalentwicklungskonzepte herausstreicht und am 8. März 1995 von der Ministerkonferenz für Raumordnung beschlossen wurde.

12. Das Verhältnis der Bauleitplanung zu Fachplanungen (§§ 4, 7, 38 BauGB)

– Bei der Regelung zur Beteiligung der Träger öffentlicher Belange im Bauleitplanverfahren (§ 4) spricht sich die Kommission dafür aus klarzustellen, daß die Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange die Gemeinden bei ihrer Entscheidung über die Aufstellung von Bauleitplänen nicht binden, sondern Gegenstand ihrer eigenverantwortlich wahrzunehmenden Abwägungsentscheidung sind. Hier sei es in der Vergangenheit vielfach zu Mißverständnissen im Abwägungsprozeß gekommen.

Die Kommission schließt sich Überlegungen an, hinsichtlich der Fristsetzung (ein Monat) für die Abgabe der Stellungnahme die verfahrensbeschleunigende Regelung des § 2 Abs. 4 Satz 1 bis 3 BauGB-MaßnahmenG für alle Bauleitpläne einzuführen. Verfristete Stellungnahmen muß die Gemeinde nicht berücksichtigen.

– Die Kommission empfiehlt, in § 7, der die Anpassungspflicht von Plänen anderer öffentlicher Planungsträger an den Flächennutzungsplan vorsieht, eine Frist für den Widerspruch bis zum Beschluß der Gemeindevertretung vorzusehen.

– Die Kommission hat sich darauf geeinigt, daß die umfangreiche Aufzählung der Fachplanungsgesetze, auf die die bauplanungsrechtli-

chen Vorschriften zur Zulassung von Vorhaben keine Anwendung finden (sog. privilegierte Vorhaben) in § 38 beibehalten werden soll. Zusätzlich solle die Privilegierung auf das Wasserstraßengesetz ausgedehnt werden. (Das Wasserstraßenrecht ist in seiner Systematik dem Fernstraßenrecht vergleichbar und wird bereits heute im Wege der Analogie entsprechend behandelt.)

Nach Ansicht der Kommission soll klargestellt werden, daß die Privilegierung nur greift, wenn die Gemeinde zuvor beteiligt worden ist.

Die Kommission spricht sich weiter dafür aus, das neue Instrument der Plangenehmigung von überörtlichen Planungen nach bestimmten landesrechtlichen Vorschriften ausdrücklich zu privilegieren, hier sei die Rechtsfolge – insbesondere wegen der Erforderlichkeit der Abwägung – mit der der bereits privilegierten Planfeststellung vergleichbar.

Für öffentlich zugängliche Abfallentsorgungsanlagen soll eine Sonderregelung in § 38 Abs. 2 geschaffen werden. Danach greift die Privilegierung des § 38 Abs. 1 für die Anlagen und die notwendigen Folgemaßnahmen indes nur dann, wenn die Belange des Städtebaues gewahrt werden. Durch eine materielle Ergänzung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes soll parallel geregelt werden, daß vor der Zulassung dieser Anlagen städtebauliche Belange immer zu prüfen sind.

C. Forschungsprogramm des BMBau zur Vorbereitung der Novellierung des BauGB

Zur Erfüllung des Parlamentsauftrages (vgl. A.) wurden vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) Rechtstatsachenuntersuchungen und Gutachten mit den folgenden Forschungsschwerpunkten in Auftrag gegeben:

I. Beschleunigung und Erleichterung von Bauleitplanverfahren/Zulässigkeit von baulichen Vorhaben

Mit den Projekten:

- Verfahrenserleichterungen und Präklusionsregelungen nach § 2 BauGB-MaßnahmenG
- § 10 Abs. 2 BauGB-MaßnahmenG
- Harmonisierung des Rechts der städtebaulichen Satzungen
- Bauliche Nutzung des Außenbereichs
- Bauplanungsrecht und Freistellungspolitik der Länder
- Art und Umfang von Beanstandungen und Maßgaben im Rahmen des Anzeige- und Genehmigungsverfahrens von Bebauungsplänen

II. Harmonisierung von Naturschutz und Städtebaurecht

Mit den Projekten:

- Rechtsfragen zur Bedeutung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der Bauleitplanung
- Rechtsgutachten zum Verhältnis von Bundes- und Landesrecht im Städtebau
- Rechtsgutachten zum Verhältnis der Landschaftsplanung zur Bauleitplanung
- Rechtsgutachten zu Möglichkeiten und Grenzen der Bereitstellung von Ausgleichs- und Ersatzflächen im Sinne des § 8 a BNatSchG im Rahmen der Umlegung sowie zur Obergrenze des Flächenbeitrags gemäß § 58 Abs. 1 BauGB
- Implementierung ökologischer Standards im Städtebau

III. Weiterentwicklung konsensualer Handlungsformen

Mit den Projekten:

- Städtebauliche Verträge nach § 6 BauGB-MaßnahmenG
- Leistungsstörungen bei städtebaulichen Verträgen
- Die Anwendung des Vorhaben- und Erschließungsplans sowie städtebaulicher Verträge in städtebaulichen Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen

IV. Sonderregelungen für die neuen Länder

Hierzu wurde schwerpunktmäßig ein Symposium mit Vertretern der Planungspraxis, der Aufsichtsbehörden und Verbänden durchgeführt, dessen Ergebnisse in einem Bericht niedergelegt wurden. Die einzelnen Sonderregelungen – sowie spezifische Praxisprobleme in den neuen Ländern – sind auch bei den anderen Untersuchungen – im Zusammenhang mit der allgemeinen sachlichen Regelung – berücksichtigt worden.

V. Sonstige Rechtsfragen

Mit den Projekten:

- Recht der Enteignung nach § 85 BauGB
- Expertengespräch: Recht der Entschädigung nach den §§ 39ff. BauGB
- Regelungsdichte in Bebauungsplänen
- Milieuschutzsatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB
- Expertengespräch: Stadt der kurzen Wege
- Gesetzliche Vorkaufsrechte der Gemeinde
- Recht der Teilungsgenehmigung
- Symposium: Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen
- Probleme unterschiedlicher Fassungen der Bau-NVO bei der Anwendung von Bebauungsplänen – insbesondere bei Schichtenbebauungsplänen
- Auswirkungen der Privatisierung von Bahn und Post auf das Bauplanungsrecht
- Baulasten in der Umlegung, Grenzregelung, Sanierung und städtebaulichen Entwicklung

D. Zielsetzung und wesentliche Ergebnisse der einzelnen Untersuchungen

Im folgenden werden der jeweilige Untersuchungsauftrag und die zur Vorbereitung der BauGB-Novelle bedeutsamen Ergebnisse dargestellt. Die Aufträge sahen nicht in jedem Fall die Erarbeitung von Empfehlungen für den Gesetzgeber vor. Soweit solche Empfehlungen Gegenstand des Auftrags waren oder aufgrund des Sachzusammenhangs gegeben wurden, sind sie zum besseren Verständnis auch in diesem Bericht wiedergegeben. Eine Prüfung dieser Vorschläge bleibt dem Gesetzgebungsverfahren zur Städtebaurechtsnovelle 1997 vorbehalten.

I. Beschleunigung und Erleichterung von Bauleitplanverfahren/ Zulässigkeit von Vorhaben

1. § 2 Verfahrenserleichterungen und Präklusionsregelungen nach dem BauGB-MaßnahmenG

Bearbeiter: Prof. Dr. Gerd Schmidt-Eichstaedt/
TU Berlin – Institut für Stadt- und
Regionalplanung

a) Zielsetzung

Das Forschungsprojekt sollte die Einsatzbreite, den Vollzug und die Wirkungsweise der bis Ende 1997 befristeten Verfahrenserleichterungen des § 2 BauGB-MaßnahmenG für das Bebauungsplanverfahren ermitteln. Auf der Grundlage einer empirischen Untersuchung im Gebiet der alten Bundesrepublik Deutschland sollten Vorschläge unterbreitet werden, wie mit den Vorschriften im Rahmen der angestrebten Novellierung des Baugesetzbuchs zu verfahren ist.

b) Wesentliche Untersuchungsergebnisse

Unter den 227 Städten, die in die schriftliche Umfrage einbezogen wurden, haben 121 von den seit Juni 1990 geltenden Verfahrenserleichterungen Gebrauch gemacht. Die Verfahrenserleichterungen wurden dabei in insgesamt 458 Bebauungsplanverfahren eingesetzt, beinahe jede vierte Anwenderstadt hat dabei in mehr als fünf Fällen von den Beschleunigungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht. In der Regel wird in den Kommunen von Fall zu Fall darüber entschieden, ob und ggf. welche Verfahrenserleichterungen bei Bebauungsplänen, die der Deckung eines dringenden Wohnbedarfs der Bevölkerung dienen sollen (§ 2 Abs. 1 BauGB-MaßnahmenG), in Anspruch genommen werden.

Folgende Einschätzungen wurden im Rahmen von Gesprächen in den Fallbeispielgemeinden vorgetragen:

Insbesondere der Beteiligung der Bürger am Planungsprozeß wird trotz der durch § 2 Abs. 2 und 3 BauGB-MaßnahmenG ermöglichten Vereinfachungen weiterhin ein hoher Stellenwert eingeräumt. Von der Möglichkeit des Absatzes 2, auf die Durchführung der frühzeitigen Bürgerbeteiligung zu verzichten, wird daher nur in dafür besonders geeigneten Fällen Gebrauch gemacht, beispielsweise immer dann, wenn die Planungen bereits einen hohen Bekanntheitsgrad haben oder sehr einfach gelagert sind. Die nach Absatz 3 zulässige Verkürzung der Auslegungsdauer auf zwei Wochen hat aus Sicht der meisten Gemeinden keinen Einfluß auf das Abwägungsergebnis, da wichtige Anregungen und Bedenken in aller Regel sehr frühzeitig geäußert werden. Daher fällt der unmittelbare Zeitvorteil einer verkürzten Auslegung, bezogen auf das Gesamtverfahren, kaum ins Gewicht.

Von der Möglichkeit des § 2 Abs. 4 BauGB-MaßnahmenG, das Verfahren zur Beteiligung der Träger öffentlicher Belange auf einen Monat zu begrenzen (mit der Folge des Einwendungsausschlusses), wurde sehr häufig Gebrauch gemacht. Allerdings hat die Frist ihren Zweck in der Praxis nur teilweise erfüllt, da in der Regel einige wenige Träger eine Nachfrist benötigten, so daß sich die Gesamtdauer dieses Verfahrensabschnittes kaum verkürzte. Auch werden wichtige Belange schon aus Gründen der Rechtssicherheit und unabhängig von einer Verspätung generell berücksichtigt. Vor diesem Hintergrund sind Präklusionsvorschriften eher als ein Appell für eine zügige Durchführung der Verfahren anzusehen.

In keiner Stadt wurde von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, gemäß § 2 Abs. 5 BauGB-MaßnahmenG ein Anhörungstermin anstelle einer schriftlichen Trägerbeteiligung durchzuführen. Demgegenüber wurden Gesprächsrunden, an denen ein Teil der Träger teilnahm, in den meisten Kommunen schon seit Jahren auch ohne gesetzliche Regelung praktiziert.

Der erst seit dem 1. Mai 1993 durch § 2 Abs. 6 BauGB-MaßnahmenG angeordnete Wegfall des Anzeigeverfahrens bei Bebauungsplänen, die der Deckung eines dringenden Wohnbedarfs der Bevölkerung dienen sollen und die aus dem Flächennutzungsplan entwickelt worden sind, wurde im Interesse der Stärkung der kommunalen Planungshoheit von Gesprächsteilnehmern einmütig begrüßt. Mit dem Wegfall des Anzeigeverfahrens wird zudem eine erhebliche Beschleunigung des Aufstellungsverfahrens erzielt. Im Hinblick auf die Rechtssicherheit bestanden bei den befragten Gemeinden keine Bedenken, weil im Zweifelsfall immer noch die Möglichkeit bestehe und auch wahrgenommen werde, sich informell mit der höheren Verwaltungsbehörde abzustimmen.

Die nach § 2 Abs. 7 BauGB-MaßnahmenG vorgesehene Möglichkeit zur Aufstellung von Bebauungsplänen, die von Flächennutzungsplänen abweichen, wurde insbesondere dann begrüßt, wenn bei der ansonsten in der Praxis angewendeten Möglichkeit der Parallelverfahren Schwierigkeiten aufgetreten sind.

Der Auftragnehmer hält zusammenfassend fest, daß sich für die Mehrzahl der ausgesuchten Städte und Gemeinden keine nennenswerten Zeitgewinne aus den Verfahrenserleichterungen ergeben haben. Dennoch haben sich die Befragten schon deshalb für eine Beibehaltung ausgesprochen, weil die Vorschriften der Öffentlichkeit den Willen zur Beschleunigung dokumentiert haben und aufgrund dieser eher „atmosphärischen“ Wirkung auch praktische Zeitge-

winne erzielt werden konnten. Einzelne der befragten Kommunen regten an, daß die Verfahrenserleichterungen allerdings nicht zum Regelfall werden, sondern weiterhin nur als zusätzliches Angebot zur Verfügung gestellt werden sollten.

Der Auftragnehmer kommt im einzelnen zu folgenden Ergebnissen:

- Die Möglichkeiten des Verzichts auf das Verfahren der frühzeitigen Bürgerbeteiligung sind im Baugesetzbuch jetzt schon ausreichend geregelt.
- Die Möglichkeit der Verkürzung der Dauer der Auslegung auf zwei Wochen sollte (nur) für das Verfahren der wiederholten Auslage vorgesehen werden.
- Die Befristung im Beteiligungsverfahren der Träger öffentlicher Belange sollte einschließlich der Präklusionsregelung übernommen werden.
- Bebauungspläne, die aus dem Flächennutzungsplan entwickelt worden sind, sollten von der Genehmigung freigestellt werden. Allerdings sollte bundesrechtlich vorgeschrieben werden, daß bekanntgemachte Bebauungspläne binnen zwei Wochen nachträglich angezeigt werden müssen.

Die befürworteten Änderungen sollen dabei für alle Bebauungspläne Anwendung finden.

Bei den weiteren – hier nicht genannten – Erleichterungen des § 2 BauGB-MaßnahmenG sieht der Auftraggeber überwiegend keinen besonderen Regelungsbedarf, ansonsten äußerte er so grundlegende Bedenken, so daß er von einer Empfehlung im Sinne einer uneingeschränkten Übernahme absieht.

2. § 10 Abs. 2 des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch (BauGB-MaßnahmenG)

Bearbeiter: Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Berlin

a) Zielsetzung

Mit § 10 Abs. 2 BauGB-MaßnahmenG hat der Gesetzgeber angeordnet, daß Widerspruch und Anfechtungsklage von Dritten gegen bauaufsichtliche Genehmigungen von Vorhaben, die ausschließlich Wohnzwecken dienen, keine aufschiebende Wirkung haben sollten. Mit dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. April 1993 wurde der Anwendungsbereich dieser Vorschriften auf Vorhaben, die „überwiegend“ Wohnzwecken dienen sowie zum vorübergehenden Wohnen oder zur vorübergehenden Unterbringung dienen, erweitert und der räumliche Geltungsbereich auf die neuen Bundesländer erstreckt. Das Forschungsprojekt sollte in rechtstatsächlicher Hinsicht klären, ob insbesondere im Hinblick auf die Belange der Wohnraumversorgung (Beschleunigung des Wohnungsbaues) diese bis 1997 befristete Regelung auch weiterhin notwendig sein könnte. Im Rahmen der rechtstatsächlichen Untersuchung hierzu ist vom Auftragnehmer die Praxis der Behandlung von Nachbarwidersprüchen in drei Fallstudienorten im Wege

der Aktenanalyse sowie durch Experteninterviews mit Vertretern der Verwaltungs- und Gerichtspraxis untersucht worden.

b) Wesentliche Untersuchungsergebnisse

- Insgesamt sind ca. 1 bis 2 % sämtlicher Baugenehmigungen von Nachbarwidersprüchen betroffen.
- Nach Inkrafttreten von § 10 Abs. 2 BauGB-MaßnahmenG zeichnet sich ein relativer Rückgang der Nachbarwidersprüche gegen Wohnbauvorhaben ab.
- Drei Viertel aller untersuchten Nachbarwidersprüche betreffen den unbeplanten Innenbereich.
- Die Schaffung zusätzlichen Wohnraums im Bestand (Erweiterungen) erweist sich als relativ streitanfälliger als der Wohnungsneubau.
- Nur rd. ein Drittel der Nachbarwidersprüche erwiesen sich als erfolgreich.
- Die durchschnittliche Dauer der Widerspruchsverfahren ist nach Inkrafttreten von § 10 Abs. 2 BauGB-MaßnahmenG um etwa zwei Monate auf sechs bis acht Monate angestiegen, wobei ein Baustopp nur noch in 20 % der Fälle angeordnet wurde.
- Anträge der Nachbarn auf einstweiligen Rechtsschutz sind nach Inkrafttreten der Regelung nur unwesentlich gestiegen (von 11 auf 19 %), auch hier liegt die Erfolgsquote niedrig (max. ein Viertel).
- Die Einführung von § 10 Abs. 2 BauGB-MaßnahmenG hat keine Zunahme der Klageverfahren herbeigeführt.

Als Fazit empfiehlt der Auftragnehmer eine Übernahme von § 10 Abs. 2 BauGB-MaßnahmenG in das Dauerrecht, da Erleichterungen für den Wohnungsbau empirisch nachgewiesen werden konnten und die auch nach der Rechtsänderung relativ seltenen Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz die Annahme rechtfertigen, daß ein Bedürfnis für eine „nachbarfreundlichere“ Regelung nicht besteht.

Der Auftragnehmer schließt sich aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung der Empfehlung der Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren beim Bundesministerium für Wirtschaft an, die Frage des Ausschlusses der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage eines Dritten jedoch einheitlich für alle begünstigenden Verwaltungsakte zu regeln. Alternativ besteht auch die Möglichkeit, den Ausschluß der aufschiebenden Wirkung zumindest für das Baugenehmigungsverfahren einheitlich zu regeln und nicht auf Wohnbauvorhaben zu beschränken. Im Hinblick auf eine „isolierte“ Überführung des § 10 Abs. 2 BauGB-MaßnahmenG in das Dauerrecht kommt der Auftragnehmer zu der Empfehlung klarzustellen, daß bei der Beurteilung des überwiegend der Wohnnutzung nur

auf die Hauptnutzfläche abgestellt wird, ferner klarzustellen, wie die vorherige Befassung der Behörde und die Fristen für die Antragstellung bei Anträgen des Nachbarn auf einstweiligen Rechtsschutz ausgestaltet werden sollten.

3. Harmonisierung des Rechts der städtebaulichen Satzungen

Bearbeiter: Dr. Christian Bönker/Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster

a) Zielsetzung

Das Baugesetzbuch, die Sonderregelungen für die neuen Länder sowie das Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch enthalten vielfältige unterschiedliche Satzungstypen mit voneinander abweichenden Anforderungen an das jeweils einzuhaltende Verfahren. Das an das Zentralinstitut für Raumplanung vergebene Rechtsgutachten sollte diese Unterschiede herausarbeiten und Vorschläge zu einer Systematisierung und Vereinheitlichung unterbreiten.

b) Wesentliche Untersuchungsergebnisse

Im Rahmen der Auswertung der städtebaurechtlichen Vorschriften unterscheidet der Gutachter 14 verschiedene Satzungstypen. Ihre Anwendung durch die Gemeinde richtet sich nach dem jeweils verfolgten Ziel; gesetzgeberische Hinweise, wann welche Satzung zweckmäßigerweise anzuwenden sei, existierten kaum. Die Vielfalt der Satzungen stelle insgesamt betrachtet jedoch ein „homogenes System städtebaulicher Instrumente für eine Vielzahl denkbarer gemeindlicher Zielsetzungen“ dar. Insbesondere seien die Innenbereichssatzungen (einschließlich der erweiterten Abrundungssatzung) sowie der Vorhaben- und Erschließungsplan, für den sich beispielsweise eine Regelung im Anschluß an § 13 BauGB anböte, beizubehalten bzw. in das Dauerrecht des BauGB zu überführen. Dagegen solle die Außenbereichssatzung entfallen, da hiermit keine zusätzlichen Baurechte geschaffen werden können.

Als Schritte zur Vereinfachung schlägt der Gutachter vor, diverse Detailänderungen vorzunehmen, z. B. Verweisungsketten auf das Recht des Bebauungsplanverfahrens abzubauen und die unterschiedlichen Regelungen zum Inkrafttreten städtebaulicher Satzung zu vereinheitlichen. Hierzu wurden entsprechende rechtstechnische Hinweise gegeben. Ferner seien die verfahrensrechtlichen Sonderregelungen für die neuen Länder entbehrlich.

Die aufsichtsbehördliche Kontrolle von Bebauungsplänen könnte dadurch vereinfacht werden, daß künftig nach dem Vorbild des § 2 Abs. 6 BauGB-MaßnahmenG Baurecht schaffende Satzungen, die aus dem Flächennutzungsplan entwickelt worden sind, von der Kontrolle freigestellt werden, während im übrigen bei den derzeit anzeigepflichtigen Satzungen ein Genehmigungsverfahren durchgeführt werde.

4. Bauliche Nutzung des Außenbereichs

Bearbeiter: Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Berlin

a) Zielsetzung

Mit dem Wohnungsbauerleichterungsgesetz (1990) sowie dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz (1993) sind zur Bewältigung der erhöhten Wohnraumnachfrage zeitlich befristete Erleichterungen für das Bauen im Außenbereich eingeführt worden. Diese betreffen zunächst Erleichterungen für die Genehmigungsmöglichkeit von Nutzungsänderung ehemals landwirtschaftlicher Betriebsgebäude zu Wohnzwecken (§ 35 Abs. 4 Nr. 1 BauGB i. d. F. des § 4 Abs. 3 BauGB-MaßnahmenG) sowie die Ermöglichung des Ausbaus einer zweiten Wohnung im Rahmen der Erweiterung von zulässigerweise errichteten Wohngebäuden (§ 35 Abs. 4 Nr. 5 BauGB i. d. F. des § 4 Abs. 3 BauGB-MaßnahmenG). Auch die neu eingeführte erweiterte Abrundungssatzung (§ 4 Abs. 2a BauGB-MaßnahmenG) sowie Außenbereichssatzung nach § 4 Abs. 4 BauGB-MaßnahmenG dienen dem Ziel der Deckung der erhöhten Wohnraumnachfrage. Zugleich sind diese Regelungen vor dem Hintergrund des anhaltenden Strukturwandels der Landwirtschaft eingeführt worden.

Das Forschungsprojekt sollte im Wege einer Rechtstatsachenuntersuchung durch eine repräsentative schriftliche Befragung, an der 74 Genehmigungsbehörden teilgenommen haben, und Auswertung von fünf Fallbeispielen der Frage nach dem Anwendungserfolg und den Auswirkungen der Genehmigungstatbestände nach § 35 BauGB nachgehen. Dabei sollte auch die Satzungspraxis (einschließlich der Innenbereichssatzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB) untersucht werden (Befragung von 323 Gemeinden, Rücklauf 49 % und drei Fallbeispiele).

b) Wesentliche Untersuchungsergebnisse

– Die anhaltende Bedeutung des landwirtschaftlichen Strukturwandels für die bauliche Nutzung des Außenbereichs zeigt sich in den alten Ländern an den im Rahmen der Untersuchung beobachteten Umnutzungstendenzen, die nicht mehr nur im Umkreis der Ballungszentren erkennbar sind, sondern auch in ländlich strukturierten Kreisen beobachtet werden. Dabei spielen vor allen Dingen Umnutzungstrends zugunsten der Wohnnutzung eine herausragende Rolle, in verkehrlich gut erschlossenen Gebieten oftmals auch die Umnutzung zu gewerblichen Nutzungen, bei landschaftlich bevorzugten Gebieten auch die Umnutzung in Richtung Freizeitnutzung.

Demgegenüber wird in den neuen Ländern gegenwärtig noch ein Zurückweichen der landwirtschaftlichen Nutzung beobachtet, dem jedoch eine Um- oder Weiternutzung weniger häufig folgt.

– Diese Trends spiegeln sich auch in der Genehmigungspraxis wider.

Insgesamt stellt sich das Baugeschehen im Außenbereich im Verhältnis zu den anderen planungsrechtlichen Genehmigungstatbeständen so dar, daß auf den Außenbereich nach dieser Untersuchung 9 % aller erteilten Baugenehmigungen entfallen. Bemerkenswert hierbei ist eine recht unterschiedliche Verteilung: Der entsprechende Anteil beträgt für die neuen Bundesländer lediglich 4 %, für die alten Bundesländer 10 %. Auch regional wurde eine sehr starke Streuung der Genehmigungszahlen ermittelt, die bis zu 35%igen Anteil der Genehmigungen im Außenbereich in einem Landkreis der alten Länder reichten.

Innerhalb der einzelnen Genehmigungstatbestände des § 35 BauGB kommt den privilegierten Vorhaben (§ 35 Abs. 1 BauGB) mit 47 % (neue Länder 30 %, alte Länder 48 %) der größte Anteil zu. Sonstige Vorhaben (§ 35 Abs. 2 BauGB) machen 25 % (alte Länder 23 %, neue Länder 48 %) aus. Begünstigte Vorhaben (§ 35 Abs. 4 BauGB ggf. in Verbindung mit § 4 Abs. 3 BauGB-MaßnahmenG), sind mit 29 % (alte Länder 29 %, neue Länder 22 %) vertreten. Die Bedeutung der Erleichterungen bei den begünstigten Vorhaben zeigt sich am Anteil der nur aufgrund der Regelungen in § 4 Abs. 3 BauGB-MaßnahmenG möglichen Genehmigungen: Dieser liegt bei Vorhaben in den alten Ländern bei knapp 30 %, in den neuen Ländern bei knapp 15 % (bezogen auf die begünstigten Vorhaben).

Insgesamt haben die Erleichterungen im Bereich des Wohnungsbaus vor allem in den Landkreisen der alten Bundesländer in nennenswertem Umfang zu zusätzlichen Wohnungen geführt (im Mittel etwa elf Wohnungen pro Jahr in den Landkreisen der alten Länder). Dabei wurde die Heraufsetzung der Anzahl der höchstzulässigen Wohnungen auf drei in der Praxis eher selten vollständig ausgenutzt.

- Anwendungsprobleme ergeben sich nach der Untersuchung bei den Privilegierungstatbeständen häufig durch vorgeschobene Privilegierungen. „Scheinprivilegierungen“ werden vornehmlich bei angeblich landwirtschaftlichen Vorhaben geltend gemacht.

Als besondere Probleme im Zusammenhang mit der Zulassung „sonstiger Vorhaben“ – bei denen im übrigen eine stark unterschiedliche Anwendungspraxis festgestellt wurde – wurden die „Datschen“-Siedlungen und Windenergieanlagen einbezogen.

Hinsichtlich der Datschen kommt die Untersuchung zu dem Schluß, daß vor allem die unzureichende Erschließungssituation und die städtebaulich ungeordneten Verhältnisse oftmals eine Umnutzung zu dauerhaften Wohnzwecken nicht erlauben. Zur Überwindung der Probleme müsse verstärkt vom planungsrechtlichen Instrumentarium Gebrauch gemacht werden.

Bei den Windenergieanlagen wird darauf hingewiesen, daß diese zunehmend zu einem „Massen-

phänomen“ werden, das wegen der Nutzungskonflikte ebenfalls einer planerischen Steuerung bedürfe. Als problematisch wird auch die begünstigte Umnutzung bzw. Erweiterung von Gebäuden zu gewerblichen Zwecken im Außenbereich beurteilt.

Öffentliche Belange, die einer Zulassung von Außenbereichsvorhaben entgegenstehen, sind vor allem

- die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege,
- die Befürchtung der Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung sowie
- in den alten Ländern der Widerspruch zu den Darstellungen des Flächennutzungsplanes und
- in den neuen Ländern unwirtschaftliche Aufwendungen für die Erschließung.

Insbesondere die Versagung von Genehmigungen bei Wohnbauvorhaben wird als besonders konfliktanfällig bezeichnet. Die Anfechtungsquote beträgt bei Genehmigungsversagungen ca. ein Drittel der Bescheide. Rechtsbehelfe von Nachbarn werden vor allem durch den Konflikt von Landwirtschaft und Wohnen ausgelöst.

- In der Bewertung der geltenden Rechtsvorschriften für das Bauen im Außenbereich durch die Verwaltungspraxis überwiegen die negativen Einschätzungen leicht, wobei die Kritik vor allem in den alten Bundesländern überwiegt. In den neuen Bundesländern überwiegt dagegen ein eindeutig positives Urteil. Sowohl in den neuen wie in den alten Ländern wird eine Erweiterung der Zulassungsmöglichkeiten im Außenbereich von der Verwaltungspraxis überwiegend abgelehnt (84 % alte Länder, 64 % neue Länder).
- Die Untersuchungen zur Satzungspraxis ergaben, daß am häufigsten von „einfachen“ Abrundungssatzungen nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB in Verbindung mit § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB Gebrauch gemacht wird. Dagegen werden die Entwicklungssatzung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauGB und die reine Klarstellungssatzung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB wenig genutzt. Die „erweiterte“ Abrundungssatzung und die Außenbereichssatzung nach § 4 Abs. 2a und Abs. 4 BauGB-MaßnahmenG werden vor allem von Gemeinden mittlerer Größe in Nord- und Westdeutschland eingesetzt.

Die Baugenehmigungen entfallen vor allen Dingen auf die „einfache“ Abrundungssatzung in Verbindung mit Klarstellungssatzungen, wobei durchschnittlich pro Satzung ca. zwei bis vier Baugenehmigungen erteilt wurden.

Überwiegenden Anlaß für die Aufstellung der Satzungen bildeten konkrete Bauwünsche bzw. abgelehnte Bauanträge. Insgesamt wird das Satzungsinstrumentarium von den Gemeinden überwiegend positiv beurteilt. Die Erwartungen, mit dem Satzungsinstrumentarium „schnell“ Baurecht schaffen zu können, haben sich jedoch nicht bestätigt. Die Verfahren zur Aufstellung von erweiterten

Abrundungssatzungen haben durchschnittlich 16 Monate, die zur Aufstellung von Außenbereichssatzungen durchschnittlich ein Jahr in Anspruch genommen. Die höheren Verwaltungsbehörden und Landkreise teilen die positive Beurteilung des Satzungsinstrumentariums nicht in dem Umfang wie die Gemeinden. Hier wird vor allen Dingen die Gefahr einer Zersiedlung durch eine zu großzügige Handhabung gesehen.

5. Bauplanungsrecht und Freistellungspolitik der Länder

Bearbeiter: Dr. Bernhard Stüer,
Eva-Maria Ehebrecht-Stüer, Münster

a) Zielsetzung

Etliche Novellierungen der bauordnungsrechtlichen Vorschriften zum Genehmigungsverfahren von Bauvorhaben bezüglich der dort getroffenen Verfahrensvereinfachungen, insbesondere „Freistellungen“ von bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren Fragen im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit den bauplanungsrechtlichen Anforderungen auf. Dies betrifft sowohl die materiellen Anforderungen an die planungsrechtliche Zulässigkeit von Bauvorhaben (§§ 30 ff. BauGB) wie auch die Wirksamkeit der Plan-sicherungsinstrumente, insbesondere der nach § 15 BauGB möglichen Zurückstellung von Baugesuchen.

Das Gutachten sollte zur Klärung der Frage beitragen, inwieweit die neuen landesrechtlichen Regelungsmodelle zur Verfahrensvereinfachung mit höherrangigem Recht vereinbar sind, welcher bundesgesetzliche Handlungsbedarf hieraus resultiert – auch unter Berücksichtigung der Bestrebung, staatliches Handeln auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken – sowie bundesrechtliche Regelungsmöglichkeiten aufzeigen.

b) Wesentliche Ergebnisse

In Fortentwicklung der diesbezüglichen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 19. Dezember 1985, DVBl. 1986, S. 265 [Wyhl]) kommen die Gutachter zu dem Ergebnis, daß § 29 BauGB in seiner jetzigen Fassung durch die Ankoppelung der Geltung der planungsrechtlichen Zulässigkeitsvorschriften (§§ 30 bis 37 BauGB) an ein bauaufsichtliches Verfahren für den Landesgesetzgeber einen gewissen Gestaltungsspielraum einräumt. Soweit Vorhaben zwar bodenrechtlich relevant sind, aber nur eine geringe städtebauliche Bedeutung haben, könne ein präventives Verfahren vollständig entfallen. Eine generelle Freistellung auch von Verfahren wäre aber bei Vorhaben mit einigem bodenrechtlichen Gewicht bei der gegenwärtigen Formulierung des § 29 Satz 1 BauGB nicht zulässig.

Die Gutachter führen weiter aus, daß bei einer Freistellung vom bauaufsichtlichen Verfahren die gemeindlichen Rechte zu beachten seien. Den Gemeinden sei bei der Verwirklichung von Vorhaben in ihrem Gemeindegebiet eine Rechtsstellung einzuräumen, die ihr auch bei Planungsmaßnahmen von

Nachbargemeinden zukommt. An Vorhaben von einiger bodenrechtlicher Relevanz seien daher die jeweiligen Standortgemeinden mindestens durch Information zu beteiligen. Dies gelte auch, soweit das Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans liegt, um der Gemeinde die Möglichkeiten einer Veränderungssperre oder eines Antrags auf Zurückstellung des Vorhabens nach § 15 BauGB zu eröffnen.

Vor diesem Hintergrund seien die landesgesetzlichen Reformkonzepte zur „Freistellung“ von baulichen Anlagen von Verfahren (in der Regel Wohnbauvorhaben, die im Geltungsbereich eines Bebauungsplans oder Vorhaben- und Erschließungsplans liegen) unbedenklich, wenn ein Mitteilungs- oder Kenntnisgabeverfahren vorgesehen sei, das als Anzeigeverfahren im Sinne des § 29 Satz 1 BauGB angesehen werden könnte. Allerdings fehle es vielfach an einer Regelung der gemeindlichen Beteiligung. In einigen Fällen lägen die Regelungen jedoch auch in einem Grenzbereich, so daß sich zur Klärung der Rechtslage ein Handeln des Bundesgesetzgebers empfehle.

Novellierungsbedarf sehen die Gutachter zunächst bei der Vorschrift des § 29 BauGB. Hier sei mit einer Streichung der „Vorbehaltsklausel“ („und die einer bauaufsichtlichen Genehmigung oder Zustimmung bedürfen oder die der Bauaufsichtsbehörde angezeigt werden müssen“) dafür Sorge zu tragen, daß das materielle Bauplanungsrecht der §§ 30 bis 36 BauGB auch dann Anwendung findet, wenn ein landesrechtlich angeordnetes präventives bauaufsichtliches Verfahren nicht stattfindet. Eine isolierte Streichung dieser Vorschrift könne allerdings zugleich bewirken, daß der Landesgesetzgeber in der Entscheidung über die Einführung einer präventiven Kontrolle völlig freigestellt wird. Ergänzende bundesgesetzliche Regelungen sollten daher gewährleisten, daß jedenfalls im unbeplanten Innenbereich und im Außenbereich auf eine präventive Kontrolle grundsätzlich nicht verzichtet wird.

In Betracht kämen hierzu alternative Regelungsmodelle: Insoweit könne durch Ergänzung von § 29 BauGB die Durchführung eines Genehmigungsverfahrens vorgeschrieben werden, wobei die Länder zugleich ermächtigt werden sollten, „Vorhaben von nicht erheblicher städtebaulicher Bedeutung“ von dem Verfahren freizustellen. Daneben könnten Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans oder Vorhaben- und Erschließungsplans ebenfalls generell von einem präventiven Genehmigungsverfahren freigestellt werden.

Ferner werden Regelungen zur Wahrung der gemeindlichen Rechte vorgeschlagen, die eine Beteiligungs- bzw. Informationspflicht der Gemeinden bei freigestellten Vorhaben sowie ein Antragsrecht der Gemeinden auf Durchführung eines Genehmigungsverfahrens in § 36 Abs. 1 BauGB vorsehen. Zur Wahrung der Möglichkeit einer Zurückstellung von Baugesuchen nach § 15 BauGB sei in dieser Vorschrift die Möglichkeit einer vorläufigen Untersagung für den Fall vorzusehen, daß nach Landesrecht kein Baugenehmigungsverfahren erforderlich ist.

6. Art und Umfang von Beanstandungen und Maßgaben im Rahmen des Anzeige- und Genehmigungsverfahrens von Bebauungsplänen

Bearbeiter: Prof. Dr. Gerd Schmidt-Eichstaedt, Berlin

a) Zielsetzung

Mit der Novellierung des Städtebaurechts durch das BauGB 1987 wurde erstmalig – anstelle des vorher obligatorischen Genehmigungsverfahrens – ein Anzeigeverfahren für Bebauungspläne bei der höheren Verwaltungsbehörde eingeführt. Dies sollte der höheren Verwaltungsbehörde einerseits die Möglichkeit einer Rechtskontrolle des Bebauungsplans einräumen und sie andererseits von der Durchführung eines förmlichen Genehmigungsverfahrens entlasten. Nach § 11 Abs. 1 BauGB ist ein Bebauungsplan grundsätzlich nur anzeigepflichtig. Er bedarf dann ausnahmsweise einer Genehmigung, wenn er nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelt worden ist. Letzteres trifft auf die sog. selbständigen (§ 8 Abs. 2 Satz 2 BauGB) sowie die vorzeitigen (§ 8 Abs. 4 BauGB) Bebauungspläne zu.

Mit § 2 Abs. 6 BauGB-MaßnahmenG i. d. F. des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes wurde eine weitere Lockerung der präventiven Kontrolle von Bebauungsplänen eingeführt: Danach sind solche Bebauungspläne, die aus dem Flächennutzungsplan entwickelt worden sind und der Deckung eines dringenden Wohnbedarfs der Bevölkerung dienen, der höheren Verwaltungsbehörde nicht mehr anzuzeigen.

Gemäß § 246 a Abs. 1 Nr. 4 BauGB sind in den neuen Ländern die Bebauungspläne demgegenüber generell genehmigungspflichtig.

Angesichts des Auslaufens der befristeten Regelungen des BauGB-MaßnahmenG und der Sonderregelungen für die neuen Länder zum 31. Dezember 1997 stellt sich die Frage, inwieweit die bereits mit dem BauGB, vor allem aber mit dem BauGB-MaßnahmenG eingeleitete Entwicklung einer Freistellung von aufsichtsbehördlicher Kontrolle weitergeführt werden könnte. Hierbei ist auch eine Vereinheitlichung der genannten unterschiedlichen Regelungen von Bedeutung. Dabei war insbesondere zu prüfen, welche Bedeutung die Aufsicht der höheren Verwaltungsbehörde über aus dem Flächennutzungsplan entwickelte Bebauungspläne bislang in der Praxis gehabt hat, insbesondere inwieweit im Rahmen der Verfahren Fehler in Bebauungsplänen aufgedeckt und Schwierigkeiten der Kommunen bei der Planung deutlich geworden sind. Ferner war die Frage zu untersuchen, welche Auswirkungen die rechtsaufsichtliche Kontrolle auf die Dauer von Bebauungsplanverfahren hat.

b) Wesentliche Ergebnisse

Der Auftragnehmer führte eine gestufte Umfrage unter den höheren Verwaltungsbehörden, den Landkreisen mit Zuständigkeit für das Anzeige- und Genehmigungsverfahren und Städten und Gemeinden

durch. An der Umfrage beteiligten sich insgesamt 133 Anzeige- und Genehmigungsbehörden (rd. 80 % der höheren Verwaltungsbehörden und 50 % der Landkreise) sowie 170 Gemeinden. Auf dieser Grundlage kommt der Auftragnehmer zu folgenden Ergebnissen:

- Bei erstmaliger Einreichung unbeanstandet bleiben in den alten Ländern 65 %, in den neuen Ländern ca. 25 % der Pläne.
- Rund 50 % der im Anzeige- und Genehmigungsverfahren entdeckten Fehler sind nach den Angaben der Anzeige- und Genehmigungsbehörden leichter Natur, d. h. im Gerichtsverfahren von vornherein unbeachtlich oder nach einem Jahr heilbar. Um Abwägungsfehler handele es sich bei gut 30 %, um unheilbare Rechtsverstöße (unwirksame Satzungsbeschlüsse oder Mißachtung zwingender Vorschriften) bei ca. 17 % der aus Sicht der Prüfbehörde geltend gemachten Mängel.
- Aus Sicht der Kommunen sind die gerügten Fehler dagegen nur zu rd. 59 % gerechtfertigt, 32 % seien Streitfälle, 9 % der Beanstandungen betreffen eindeutig keine Rechtsfehler.
- Obwohl nach Einschätzung der Kommunen an über 50 % an Auflagen und Maßgaben Zweifel hinsichtlich der Rechtmäßigkeit bestehen, werden sie zu rd. 90 % erfüllt; u. a. um zeitraubenden Rechtsbehelfsverfahren aus dem Weg zu gehen. Dementsprechend sind Widersprüche und Klagen gegen Beanstandungen bzw. Genehmigungsverfügungen relativ selten und werden nur in rd. 2 % aller Verfahren eingelegt.
- Im Rahmen von Normenkontrollklagen, die ca. 5 % der in Kraft gesetzten Pläne betreffen, waren immerhin 26 % der Klagen gegen genehmigungspflichtige Pläne, 19 % der Klagen gegen anzeigepflichtige Pläne erfolgreich. Umgerechnet auf die Gesamtzahl der verabschiedeten Pläne ist diese Quote jedoch mit 1,2 % gering. Die Zahl der inzident für nichtig erkannten Pläne wird mit 0,8 % angegeben.
- Der Zeitbedarf für das Anzeige- oder Genehmigungsverfahren liegt in der Regel im Bereich der gesetzlichen Regelfrist von drei Monaten (durchschnittlich acht bis zwölf Wochen). In Einzelfällen wird jedoch erheblicher weiterer Zeitbedarf ausgelöst, wenn ein umfangreicher Teil des Aufstellungsverfahrens wiederholt werden muß. Hierfür wird eine Dauer bis zu einem Jahr angegeben, falls der Plan erneut ausgelegt und bei der Anzeigebehörde erneut eingereicht werden muß. Diese Fälle seien relativ selten und führten statistisch kaum zu einer Verlängerung der durchschnittlichen Verfahrensdauer.

In der Bewertung lassen sich aus den rechtstatsächlichen Befunden keine eindeutigen Schlußfolgerungen ziehen: Während die Anzeige- und Genehmigungsbehörden sich durchweg für eine Beibehaltung des Anzeige- und Genehmigungsverfahrens aussprechen, plädiert eine Hälfte der Städte und Gemeinden für die Beibehaltung des § 11 BauGB in der

jetzigen Fassung, die andere Hälfte für eine Freistellung aus dem Flächennutzungsplan entwickelter Bebauungspläne. Andere Differenzierungen werden nicht befürwortet. Ein geteiltes Recht in den alten und neuen Ländern wird abgelehnt. Der Gutachter selbst hält eine Freistellung für aus dem Flächennutzungsplan entwickelte Bebauungspläne, unter Umständen verbunden mit einer Ermächtigung an die Landesregierungen in den neuen Bundesländern, den Beginn der Freistellung durch Rechtsverordnung

auf einen späteren Zeitpunkt festzusetzen, für vertretbar. Maßgeblich hierfür sei die bei den Kommunalverwaltungen der alten Länder vorhandene Sachkunde sowie die Tatsache, daß die aufsichtsbehördlichen Beanstandungen und Maßgaben aus kommunaler Sicht als über eine reine Rechtskontrolle hinausgehend bewertet würden. Für eine aufsichtsbehördliche Prüfung der Pläne spreche jedoch die Erhöhung der Rechtssicherheit und eine mögliche Vermeidung nachträglicher Klageverfahren.

II. Harmonisierung von Naturschutz und Städtebaurecht

1. Rechtsfragen zur Bedeutung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der Bauleitplanung

Bearbeiter: Prof. Dr. jur. Martin Oldiges, Leipzig

a) Zielsetzung

Die Harmonisierung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung mit dem Baurecht (§§ 8a bis 8c BNatSchG) ist ein Kernstück des am 1. Mai 1993 in Kraft getretenen Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes. Zielsetzung dieser auch als Baurechtskompromiß bezeichneten Regelung war es, durch Vorverlagerung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung auf die Ebene der Bauleitplanung die Baugenehmigungsverfahren zu entlasten und zugleich die Möglichkeiten eines vorsorgenden Umweltschutzes durch städtebauliche Planung zu verbessern.

Die praktische Umsetzung der neuen Regelungen wurde in der Folge jedoch durch Zweifelsfragen hinsichtlich ihrer Auslegung erschwert, die in dem Rechtsgutachten einer Beantwortung zugeführt werden sollten.

Im einzelnen sollten die Fragen nach

- dem Umfang der Kompensationspflicht,
- der Zulässigkeit von Festsetzungen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in einem zweigeteilten B-Plan und ihre Auswirkung auf die Refinanzierung,
- die Anwendbarkeit von § 8a BNatSchG auf die Überplanung von Flächen im Geltungsbereich von § 34 BauGB,
- das Verhältnis zum gesetzlichen Biotopschutz nach § 20c BNatSchG,
- zu kommunalen Baumschutzsatzungen
- sowie Möglichkeiten einer Verknüpfung der Eingriffsregelung mit der Umweltverträglichkeitsprüfung

geklärt werden.

b) Wesentliche Ergebnisse

Nach dem Gutachten besteht zur Reichweite der Kompensationspflicht ein abgestuftes System:

- Das Vermeidungsgebot analog § 8 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG gelte auch im Rahmen der Bauleitplanung, da es lediglich darauf ziele, ungerechtfertigte Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen.
- Ökologische Belange fänden auch in der städtebaulichen Abwägung die ihnen im Baurechtskompromiß zugedachte Berücksichtigung.
- Die Verpflichtung zu Ausgleich und Ersatz (Kompensation) der Eingriffsregelung des § 8a BNatSchG begründe einen relativen, situationsunabhängigen Vorrang gegenüber anderen Abwägungsbelangen.

Den Kompensationsgeboten kommt danach zwar ein besonderes Gewicht zu, bei außergewöhnlich großer Bedeutung entgegenstehender Belange sei jedoch eine teilweise oder sogar vollständige planerische Überwindung zulässig. Ihre Überwindbarkeit setze auch nicht voraus, daß die entgegenstehenden Belange ebenfalls rechtlich gesehen mit einem relativen Abwägungsvorrang ausgestattet sind.

Bezüglich der Möglichkeit eines zweigeteilten Bebauungsplans kommt das Gutachten zu dem Ergebnis, daß solche Pläne zulässig seien, soweit sie städtebaulich gerechtfertigt sind. Insofern entwickelt der Gutachter folgende Maßgaben:

- Die städtebauliche Zulässigkeit eines zweigeteilten B-Plans setze voraus, daß die beiden Teilgebiete des Bebauungsplans nach ihren räumlichen oder strukturellen Gegebenheiten eine übergreifende koordinierende Abwägung und Planung angebracht erscheinen lassen.
- Belange des Naturschutzes können eine Zweiteilung des Bebauungsplans nur legitimieren, sofern sie ihrerseits städtebaulich relevant sind. Das Ziel, lediglich die Refinanzierung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu ermöglichen, sei als solches nicht städtebaulich relevant.

- Bei Ersatzmaßnahmen sei weder ein funktionaler noch ein räumlicher Bezug zum Eingriffsort erforderlich. Daher sei für sie weder ein extensiver Gebietszuschnitt noch eine Planteilung gerechtfertigt.
- Der für Ausgleichsmaßnahmen erforderliche funktionale Bezug zum Eingriffsort könne dagegen zugleich einen städtebaulich relevanten Zusammenhang herstellen. Dies sei allerdings dann anders zu beurteilen, wenn für Eingriffe mit Fernwirkungen (Grundwasseränderungen, Klimaveränderungen) ein Ausgleich gefunden werden müsse. Fernwirkungen unterbrächen den städtebaulichen Zusammenhang und rechtfertigten keine getrennten Geltungsbereiche.
- Planerische Kompensationsfestsetzungen könnten auch in einem zweiten Bebauungsplan getroffen werden. Eine Refinanzierung sei jedoch nur möglich, wenn der getrennte Geltungsbereich städtebaulich gerechtfertigt ist.

Hinsichtlich der Überplanung von Innenbereichsflächen (§ 34 BauGB) ergibt sich nach Auffassung des Gutachters folgendes:

- Aus tatsächlichen Gründen – mangels eines Eingriffs in Natur und Landschaft – sei eine reine planerische Bestätigung der vorhandenen Innenbereichsbebauung kein Anwendungsfall der Eingriffsregelung nach § 8a BNatSchG.
- Würden bestehende Baurechte aus § 34 BauGB durch die Planung erweitert, komme § 8a BNatSchG zur Anwendung; dies gelte auch – entgegen der „einhelligen“ Meinung –, soweit vorhandene Baurechte nach § 34 BauGB fortgeschrieben werden, die noch nicht ausgeschöpft waren.
- Bei der Abwägung müsse jedoch berücksichtigt werden, daß der ökologische Wert einzelner Baulücken in einem ansonsten bebauten Gebiet oft geringer sein wird, als der eines Außenbereichsgrundstücks.
- Die Belastung von Innenbereichsgrundstücken mit Kompensationspflichten löse jedoch ggf. Entschädigungspflichten nach § 42 BauGB aus.

Zur Überplanung von Biotopen:

- Im Gegensatz zu der wohl herrschenden Auffassung stehe der Überplanung von Biotopen im Wege der Bauleitplanung der gesetzliche Biotopschutz nicht zwingend entgegen. Hier sei zwischen der Ebene der Planung und der Baugenehmigung zu unterscheiden: Die Bauleitplanung habe aber auf vorhandene und wichtige Biotope in der planerischen Abwägung Rücksicht zu nehmen, andernfalls verstoße sie gegen das Gebot der planerischen Konfliktbewältigung.

Aus den bauplanungsrechtlichen Festsetzungen und den fortgeltenden naturschutzrechtlichen Biotopschutzregelungen ergäben sich dann im Genehmigungsverfahren unterschiedliche Anforderungen für Bauvorhaben, die nebeneinander zur Geltung kommen.

Zu kommunalen Baumschutzsatzungen:

- Wie beim gesetzlichen Biotopschutz enthielten auch naturschutzrechtlicher Baumschutz und Baurecht unterschiedliche Anforderungen an Bauvorhaben, über die erst im Baugenehmigungsverfahren zu entscheiden sei.
- Baumschutz sei auch für die Bauleitplanung ein erheblicher städtebaulicher Belang. Setze sich die Bauleitplanung abwägungsfehlerfrei über Baumschutzbelange hinweg, könnten im Baugenehmigungsverfahren die Ausnahme- und Befreiungsvorschriften der Baumschutzsatzungen zur Geltung kommen.

Daneben enthält das Gutachten Empfehlungen an den Gesetzgeber zur Integration von Eingriffsregelung und Umweltverträglichkeitsprüfung in das BauGB. Hier spricht sich der Gutachter zunächst für eine ökologische Aktivierung der Flächennutzungsplanung aus. Damit werde auch eine gesetzliche Sicherstellung der Refinanzierungsmöglichkeiten für von den Eingriffsflächen abgetrennte Kompensationsflächen ermöglicht, die eine uneingeschränkte Verwirklichung des Verursacherprinzips darstelle und entlastend wirken würde.

Eine materielle Zusammenführung von Umweltverträglichkeitsprüfung und Eingriffsregelung wird nicht befürwortet; einerseits reiche der Untersuchungsbereich der UVP weiter, andererseits gefährde die ökologieinterne Saldierung bei der UVP den spezifischen Naturschutzauftrag der Eingriffsregelung.

2. Verhältnis von Bundes- und Landesrecht im Städtebau

Bearbeiter: Dr. Holger Matuschak/Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster

a) Zielsetzung

Ziel des Auftrags war es, Aussagen zur Erforderlichkeit und Ausgestaltung bundesrechtlicher Regelungen im BauGB herauszuarbeiten, die die Integration landesrechtlicher Vorschriften in das Verfahren und die materiellen Anforderungen der Bauleitplanung steuern.

Bei den materiellen Anforderungen aus landesrechtlichen Fachgesetzen sollte das Naturschutzrecht, bei den formellen Anforderungen das Kommunalrecht daraufhin untersucht werden, inwieweit jeweils die bundesrechtlichen Regelungen des Bauplanungsrechts ggf. ergänzt oder überlagert werden können.

b) Wesentliche Untersuchungsergebnisse

Die Untersuchung kommt im wesentlichen zu folgenden Ergebnissen:

- In materieller Hinsicht regelt das Bundesbaurecht die Bauleitplanung abschließend, so daß eine Sperrwirkung für materielles Bauplanungsrecht der Länder besteht.

- Naturschutzrechtliche Regelungen, die etwa die Verbindlichkeit der Landschaftsplanung für die Bauleitplanung anordnen, sind darauf zu untersuchen, ob sie materiell den Kompetenzbereich des Bundes für das Bauplanungsrecht oder dem Kompetenzbereich der Länder für das Naturschutzrecht zuzuordnen sind (Verbot der Doppelzuständigkeit).
- Nicht dem Naturschutzrecht zuzurechnen sind solche vermeintlichen Naturschutzregelungen, die speziell die Bauleitplanung betreffen.
- Vermeintliche naturschutzrechtliche Regelungen, die nur Verbindlichkeit für die Bauleitplanung haben, sind unzulässig.
- Naturschutzrechtliche Regelungen mit Allgemeinverbindlichkeit sind dagegen auch in der Bauleitplanung zu beachten.
- Die Öffnungsklausel des § 9 Abs. 4 BauGB ermöglicht jedoch die Integration naturschutzrechtlicher Festsetzungen in Bebauungsplänen dergestalt, daß sie im Bebauungsplan selbst, d. h. auch in der Verantwortung der planenden Gemeinde, festgesetzt werden.
- Eine präventive Rechtskontrolle (Genehmigungsverfahren) ist im Bauplanungsrecht des Bundes abschließend geregelt.
- Auch der bundesgesetzliche Verzicht auf präventive Rechtskontrolle schließt landeskommunalverfassungsrechtliche Genehmigungsverfahren aus.
- Repressive Rechtskontrolle (nach Inkrafttreten) der Bauleitpläne ist derzeit bundesrechtlich nicht geregelt. Die Länder haben danach die Befugnis zu entsprechenden Regelungen.

Hinsichtlich des materiellen Verhältnisses von Landesnaturschutzrecht und Bauplanungsrecht kommt die Arbeit zu der Empfehlung, § 6 Abs. 4 BNatSchG neu und eindeutig zu formulieren, um die sich aus dem abschließend geregelten Städtebaurecht und des Bundes ergebenden Einschränkungen für die Geltung naturschutzrechtlicher Anforderungen in der Bauleitplanung zu verdeutlichen. Bezüglich der verfahrensrechtlichen Regelungen sei für die Fälle bundesbaurechtlich geregelter Freistellungen von (präventiven) Genehmigungsverfahren zu empfehlen, auch die nachträgliche Rechtsaufsicht nach Kommunalverfassungsrecht bundesgesetzlich auszuschließen, um die kommunale Planungshoheit zu stärken.

3. Das Verhältnis der Landschaftsplanung zur Bauleitplanung

Bearbeiter: Dr. Christian Bönker/Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster

a) Zielsetzung

In Ergänzung zur Untersuchung des Zentralinstituts für Raumplanung (Dr. Holger Matuschak) zum Verhältnis zum Bundes- und Landesrecht im Städtebau befaßt sich das Gutachten insbesondere mit der

Frage, ob der Landesgesetzgeber die Befugnis besitzt, für die Bauleitplanung eine Pflicht zur Erstellung von Landschaftsplänen vorzuschreiben. Zum anderen befaßt sich das Gutachten mit der Frage, wie die landesrechtlichen Modelle zur Integration der Landschaftsplanung in die Bauleitplanung aus kompetenzrechtlicher Sicht zu beurteilen sind.

b) Wesentliche Ergebnisse

- Eine landesnaturschutzrechtliche Verpflichtung zur Aufnahme von Landschaftsplänen in die Bauleitplanung kommt nur in Betracht, soweit der Bund in seiner Gesetzgebung sog. Öffnungsklauseln aufgenommen hat. Hierzu sind in erster Linie die Bestimmungen des BauGB, darüber hinaus die Regelungen für die Landschaftsplanung im Bundesnaturschutzgesetz einschlägig.
- Aus baurechtlicher Sicht sind insoweit das Abwägungsgebot und die Darstellungs- bzw. Festsetzungsmöglichkeiten einerseits als Öffnungsklauseln für eine Integration landschaftsplanerischer Inhalte in die Bauleitpläne aufzufassen, zugleich jedoch als Schranke, da die Darstellungen und Festsetzungen in Bauleitplänen keine originäre Naturschutzplanung ermöglichen.
- Auch aus den Vorgaben des Bundesnaturschutzgesetzes für die Landschaftsplanung ergibt sich das Erfordernis einer Koordination von Bauleitplanung und Landschaftsplanung. Auf die Verwertbarkeit des Landschaftsplanes für die Bauleitplanung ist Rücksicht zu nehmen (§ 6 Abs. 3 BNatSchG). Ein spezielles Modell zur Integration der Landschaftsplanung in die Bauleitplanung ist bundesrechtlich jedoch nicht vorgegeben.
- Nach den derzeitigen Landesnaturschutzgesetzen sei in keinem der Bundesländer vorgeschrieben, daß mit jedem Bauleitplan zwingend ein förmlicher Landschaftsplan erarbeitet werden müßte. Eine entsprechende Bestimmung würde auch das verfassungsrechtlich verankerte Abwägungsgebot außer acht lassen.
- Eine generelle Verpflichtung zur Aufstellung von Landschaftsplänen im Landesnaturschutzrecht sei mit dem Bundesbaurecht vereinbar, insoweit käme es bei der Überprüfung von Bauleitplänen jedoch nur darauf an, ob das Abwägungsgebot verletzt ist.
- Eine Vollintegration der Landschaftsplanung in die Bauleitplanung verstößt gegen die kompetenzrechtliche Beschränkung der Bauleitplanung auf städtebauliche Aspekte (Bodenrecht im Sinne des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 18 GG). Auch wo landesrechtlich eine Vollintegration vorgeschrieben sei (Bayern, Rheinland-Pfalz, Hessen, Schleswig-Holstein, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Saarland), sei das Landesrecht jedoch restriktiv und bundesrechtskonform dahin auszulegen, daß nur nach § 5 bzw. § 9 BauGB mögliche Darstellungen oder Festsetzungen integriert werden könnten. Im übrigen ist das Abwägungsgebot zu beachten.

- Die Vereinbarkeit der Primärintegration der Landschaftsplanung in die Bauleitplanung mit § 6 BNatSchG wird als fraglich bezeichnet. § 6 BNatSchG gehe von zwei separaten Planungsebenen aus, mithin von einer separaten, eigenständigen Landschaftsplanung.

Als Fazit empfiehlt das Gutachten eine Präzisierung des Verhältnisses der §§ 5 und 9 BauGB zur Landschaftsplanung sowie eine Klarstellung des Stellenwerts der Landschaftsplanung für die Bauleitplanung im Baugesetzbuch. Für eine solche Regelung könne auf die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18 GG zurückgegriffen werden. Eine zu weitreichende Öffnung der Bauleitplanung für die Integration der Landschaftsplanung müsse wegen der Beschränkung der Bauleitplanung auf das Bodenrecht jedoch unterbleiben.

4. Rechtsgutachten zu Möglichkeiten und Grenzen der Bereitstellung von Ausgleichs- und Ersatzflächen i. S. des § 8a BNatSchG im Rahmen der Umlegung sowie zur Obergrenze des Flächenbeitrags gemäß § 58 Abs. 1 BauGB

Bearbeiter: Prof. Dr. E. Schmidt-Aßmann,
Heidelberg

a) Zielsetzung

Das Rechtsgutachten sollte insbesondere klären, inwieweit die bestehenden umlegungsrechtlichen Regelungen im BauGB auch für die Bereitstellung von Ausgleichs- und Ersatzflächen geeignet sind bzw. ob ggf. Änderungen und Ergänzungen des rechtlichen Instrumentariums erforderlich sind. Es prüft dabei auch die Frage, ob und inwieweit die im BauGB verankerte Obergrenze für einen Flächenbeitrag (§ 58 Abs. 1 BauGB) zu Lasten der beteiligten Privateigentümer höher angesetzt werden kann, ohne gegen die verfassungsrechtlich beachtliche Trennlinie zwischen Inhaltsbestimmung des Eigentums auf der einen Seite und entschädigungspflichtiger Enteignung auf der anderen Seite zu verstoßen. Das Gutachten sollte auch Entscheidungsgrundlagen darüber liefern, ob und inwieweit die Regelungen über die Zuteilung an die Gemeinde oder den sonstigen Erschließungsträger durch Vorwegabzug nach § 55 Abs. 2 BauGB sowie gegen Ersatzlandgestellung nach § 55 Abs. 5 BauGB, die Zuteilung an Privateigentümern nach § 59 Abs. 1 BauGB oder die Zuteilung als Gemeinschaftsanlagen nach § 61 Abs. 1 BauGB zur Flächenbereitstellung als Handlungsmöglichkeiten in Betracht kommen.

b) Wesentliche Untersuchungsergebnisse

Die städtebauliche Umlegung nach den §§ 45ff. BauGB ist in einer langen Rechtsentwicklung von Judikatur und Schrifttum als Maßnahme nach Artikel 14 Abs. 1 Satz 2 GG charakterisiert worden. Entscheidend für die Abgrenzung zur Enteignung ist der verfolgte Zweck der Maßnahme (Zweck- oder Interessenformel): Umlegungen folgen dem Gedanken einer typisierend und bilanzierend erfaßten Privatnützigkeit. Enteignungen dagegen sind festgelegt auf den

Gedanken des Gemeinwohls, das dem Betroffenen als fremdnützig entgegentritt.

Der privatnützige Zweck muß nicht der einzige Zweck sein. Die Umlegung darf daneben auch öffentliche Zwecke verfolgen. Sie muß aber im wesentlichen Umfange mindestens auch im Interesse der betroffenen Eigentümer liegen.

Die Wertformel – eine wertgleiche und dem Sollanspruch entsprechende Zuteilung – fungiert bei dieser Qualifikation als Zusatzkriterium. Führen Umlegungsmaßnahmen dazu, daß die betroffenen Eigentümer eine der Wertformel entsprechende Zuteilung nicht erwarten können, so verliert eine solche Umlegung ihren inhaltsbestimmenden Charakter selbst dann, wenn sie im übrigen als privatnützig eingestuft werden könnte.

Auch für den Einsatz der Umlegung im Gefolge des § 8a BNatSchG ist die Zweckfrage von zentraler Bedeutung. Wenn sich nicht feststellen läßt, daß die Einbeziehung und Aufbringung der Ausgleichs- und Ersatzflächen für die betroffenen Eigentümer in dem bezeichneten Sinne privatnützige Maßnahmen darstellen, kann die Umlegung zur Bewältigung der durch § 8a BNatSchG aufgeworfenen Folgeprobleme nicht herangezogen werden. Das Verfassungsrecht setzt folglich nicht nur der Auslegung, sondern auch der Fortentwicklung des einfachen Gesetzesrechts Grenzen.

Zur Bestimmung der Privatnützigkeit sind die Bildung von Zwecktypen und die Bilanzierung vorteilhafter und nachteiliger Faktoren zulässig. Den Interessen der beteiligten Eigentümer dienlich ist das Institut dann, wenn es städtebauliche Situationen erfaßt, in denen Eigentümer typischerweise daran interessiert sind, bebaubare Grundstücke zu erhalten. Die Umlegung bleibt auch dann privatnützig, wenn Einzelmaßnahmen innerhalb ihres Rahmens, wie z. B. Flächenabzüge nach § 55 Abs. 2 BauGB Zusatzzwecke verfolgen, die dem subjektiven Interesse der Beteiligten nicht entsprechen. In der Phase der Zuteilung und Abfindung wird die Privatnützigkeit durch den Gedanken der proportionalen und wertgleichen Zuteilung konkretisiert. Daß bei einer konkreten Umlegungsmaßnahme einzelne Eigentümer nicht nach diesen Maßstäben behandelt werden, sondern in Geld oder Ersatzland abgefunden werden müssen, veranlaßt dagegen nicht dazu, eine solche Umlegung insgesamt als Enteignung zu qualifizieren und unter Enteignungsvoraussetzungen zu stellen.

Nach der Regelung des § 8a BNatSchG ist der Verursacher materiell für die Erfüllung der eingriffsrechtlichen Pflichtensystematik verantwortlich, d. h. praktisch der Eigentümer der Baugrundstücke, nicht aber der Eigentümer derjenigen Flächen, die für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Betracht kommen. Bei der Umlegung zur Bewältigung von Eingriffsfolgen des Naturschutzrechts geht es um eine Maßnahme, von der sich jedenfalls im Grundsatz sagen läßt, daß sie im Interesse der Eigentümer der Eingriffsgrundstücke liegt und für diese folglich eine privatnützige Maßnahme darstellt. Dagegen sind die Eigentümer der vorgesehenen Ausgleichs- und Ersatz-

flächen in die materiellen Pflichtengrundlage nicht einbezogen.

Bei der Realisierung der planerischen Eingriffsregelung durch das Instrument der Umlegung ist entscheidend, daß die Aufbringung von Ausgleichs- und Ersatzflächen den auf Privatnützigkeit festgelegten Umlegungszwecken entsprechen (Bedeutung der Zweckformel). Umlegungsmaßnahmen sind dort am ehesten akzeptabel, wo die Eigenverantwortung und der Gedanke der Solidargemeinschaft lebendig bleiben. Bei entfernteren Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen lockert sich dieser Zusammenhang und damit auch die Plausibilität umlegungsrechtlicher Wertungen. Die Grundlinie sollte ein „verursachernahes“ Ausgleichskonzept sein.

Die Umlegung bedarf einer klaren Gründung auf die Privatnützigkeit. Für die Eigentümer der Eingriffsgrundstücke und der im Verbund der Baufläche liegenden Kompensationsflächen kann das angenommen werden. Dagegen kann die Umlegung dort nicht genutzt werden, wo Ausgleichs- und Ersatzflächen deutlich abgesetzt liegen und ein eine Solidargemeinschaft formender Interessenverbund der Eigentümer nur schwer konstruiert werden kann.

Bei der Zuteilung aus der Verteilungsmasse gemäß § 59 Abs. 1 BauGB ist zu berücksichtigen, daß Bauen und Ausgleich, Baufläche und Ausgleichsfläche heute in einem engen Zusammenhang stehen, der auf die Interpretation des Grundsatzes der lage- oder lagewertgleichen Zuteilung einwirkt. Wichtig ist, daß die Grundsätze der anteilsgleichen und wertgleichen Zuteilung als konstitutive Elemente einer Umlegung nach Artikel 14 Abs. 1 Satz 2 GG eingehalten werden.

Umlegungsrechtliche Lösungen der Folgeprobleme der Eingriffsregelung müssen nicht an Bewertungs- und Zuteilungsfragen scheitern, wenn es gelingt, den Gedanken der Solidargemeinschaft auch in die Grundstücksbewertung hineinzutragen. Es müssen sich das Bewußtsein und die Gepflogenheit herausbilden, daß Rohbauland in Umlegungsgebieten mit Ausgleichs- und Ersatzflächen gegenüber anderem Rohbauland nur einen gedämpften Wert besitzt. Ein Ansatz dazu ist der „Wert eines gedämpften Rohbaulandes“, der nicht nach Vergleichspreisen sondern kalkulatorisch zu ermitteln ist.

Ausgleichs- oder Ersatzflächen können auch als Gemeinschaftsanlagen i. S. des § 61 Abs. 1 Satz 2 BauGB zugeteilt werden. Es ist nicht erforderlich, daß im Bebauungsplan eine entsprechende Ausweisung nach § 9 Abs. 1 Nr. 22 BauGB getroffen ist. Die Umlegungsbehörde ist zur eigenständigen Gestaltung befugt.

Verkehrsflächenbedingte Ausgleichs- und Ersatzflächen können im Wege des Flächenabzugs nach § 55 Abs. 2 Nr. 1 (teilweise auch Nummer 2) BauGB ausgesondert werden. Die Privatnützigkeit für die Eigentümer im Umlegungsgebiet folgt aus dem Annexgedanken, insofern es nur um Kompensationsflächen für Eingriffe im Gefolge solcher Verkehrsanlagen geht, die der Erschließung des Gebietes dienen.

Eine Vorwegausscheidung auch der bauflächenbedingten Ausgleichsflächen („Flächen für Grünanlagen“ i. S. des § 55 Abs. 2 Nr. 2 BauGB) ist eigentumsverfassungsrechtlich zulässig. Es ist aber darauf zu achten, daß die entsprechenden Flächen nicht nur „bewohnerdienlich“, sondern auch „bedarfsgerecht“ sind.

§ 55 Abs. 5 BauGB kommt nur in sehr begrenztem Umfange zur Bewältigung der Folgeprobleme des § 8a BNatSchG in Betracht. Eine Umlegung, die vorrangig dazu dienen soll, Flächenabzüge für fremdnützige Zwecke zu ermöglichen, ist unzulässig. Unzulässig ist auch eine Anwendung des § 55 Abs. 5 BauGB, die dazu führt, daß das Gros der beteiligten Eigentümer gegen ihren Willen mit Grundstücken außerhalb des Umlegungsgebietes abgefunden werden müßte. Ausgleichs- und Ersatzflächen, für die ein Bedarf speziell durch öffentliche Einrichtungen ausgelöst worden ist, können nach § 55 Abs. 5 BauGB behandelt werden.

Die Abschöpfung jedes Umlegungsvorteils durch einen unbegrenzten Flächenbeitrag ist mit Artikel 14 Abs. 1 GG nicht zu vereinbaren. Das Umlegungsrecht kann die Interessen der Eigentümer nicht auf die Erlangung eines wertgleichen Baugrundstücks reduzieren, während die Gemeinde neben dem Bodenordnungsinteresse auch noch ein Flächengewinnungsinteresse realisieren kann. Die Festlegung von Obergrenzen für den Flächenbeitrag in § 58 Abs. 1 Satz 2 BauGB besitzt folglich verfassungsrechtliche Relevanz.

Die Prozentsätze der derzeitigen Obergrenzenregelung sind verfassungsrechtlich nicht fixiert. Die Regelungen werden in der Praxis akzeptiert. Sachlich beruhen sie allerdings auf sehr unsicheren „Erfahrungswerten“.

Ungeachtet der durch das Verursacherprinzip bestimmten Eigentümerverantwortlichkeit darf es durch das Naturschutzrecht nicht zu einer unverhältnismäßigen Gesamtbelastung der zur Bebauung anstehenden Grundstücke kommen. Die erforderliche Bilanzierung der Eigentümerlasten gehört zwar systematisch nicht in das Umlegungsrecht. Der hier deutlich werdende Zumutbarkeitsgedanke belastet Pläne zur Erhöhung der Obergrenzen für Flächenbeiträge jedoch mit zusätzlichen Rechtsunsicherheiten.

5. Forschungsvorhaben „Implementierung ökologischer Standards“

Bearbeiter: Forschungsgruppe Stadt + Dorf,
Prof. Dr. Rudolf Schäfer, Berlin

a) Zielsetzung und Ressortinteresse

Die Verankerung ökologischer Belange im Bauplanungsrecht ist ein zentrales Anliegen der Novellierung des Baugesetzbuches. Im Forschungsvorhaben sollte geprüft werden, wie § 8a BNatSchG, der die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung im Bauleitplanungsrecht regelt, so fortentwickelt werden kann, daß einerseits den ökologi-

schen Belangen entsprechend ihrem Gewicht im Planungsprozeß Rechnung getragen wird, andererseits aber die Planung durch ein Zurückgreifen auf vom Gesetzgeber oder Verordnungsgeber gesetzte Standards vereinfacht wird.

Durch einen Fragebogen wurden 2 000 Städte und Gemeinden darüber befragt, wie sie mit der eingangs angesprochenen Regelung des § 8 a BNatSchG bei der Bauleitplanung in der Praxis umgehen und ob und in welcher Form sie eine Fortentwicklung wünschen. Mit der Umfrage sollten der gegenwärtige Stand der Integration des § 8 a BNatSchG in das Bauleitplanverfahren und Daten über die Bekanntheit und Anwendungspraxis ökologischer Standards sowie den Bedarf einer Umsetzung im Baurecht ermittelt werden.

Zugleich wurde anhand einer nachträglichen Auswertung von Bebauungsplänen in verschiedenen Gemeinden geprüft, ob der Ansatz, durch eine Standardsetzung für ökologische Belange – bei Wahrung der inhaltlichen Anforderungen – zu einer Vereinfachung des Planungsprozesses zu kommen, weiterführend ist und in welcher Form derartige Standards ggf. im Städtebaurecht verankert werden können.

b) Wesentliche Ergebnisse

1. Umfrage zur Anwendungspraxis von § 8 a BNatSchG

Die Umfrage kommt in bezug auf die Anwendung von § 8 a BNatSchG zu weitgehend positiven Ergebnissen:

47 % (1 032) der angeschriebenen Städte und Gemeinden haben geantwortet; dies zeigt ein starkes Interesse der Kommunen an der Fragestellung. Dabei ist der Umfrage zuallererst eine weitgehende Akzeptanz der Neuregelung sowohl bei den Gemeinden als auch bei den Investoren zu entnehmen. Zugleich werden Probleme, die die Gemeinden bei der Umsetzung der Regelung haben, deutlich:

- So zeigt die Umfrage, daß in der Praxis eine Vielzahl unterschiedlicher Bewertungsmethoden zur Feststellung des durch die Planung ermöglichten Eingriffs verwendet wird; eine überwiegend herangezogene Methode und damit ein Ansatz zu einer Vereinheitlichung existiert derzeit nicht.
- Andere Ansätze für Verfahrenserleichterungen sehen die befragten Kommunen insbesondere bei der Bemessung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen als Grundlage der Abwägung, bei der Zuordnung und Finanzierung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie bei der Durchsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.
- Weniger Probleme bereiten hingegen die Akzeptanz der Neuregelung bei den Vorhabenträgern, der Umgriff des Plangebiets, die Bestandsaufnahme von Natur und Landschaft, die Kooperation zwischen der Stadt- und Landschafts- bzw. der Grünordnungsplanung sowie die Überplanung von Bestandsgebieten.

Die Antworten auf Fragen zu einer möglichen Fortentwicklung der naturschutzrechtlichen Eingriffsre-

gelung im Rahmen der Bauleitplanung ergeben, daß insbesondere die Abkopplung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vom Eingriffsort gewünscht wird. Deutliche Zustimmung erfährt auch der Vorschlag, die Flächennutzungsplanebene stärker einzubinden.

Die in die Umfrage einbezogenen Standards sind den Gemeinden zwar vielfach bekannt, sie werden aber nicht i. S. des Forschungsprojekts als Vorgaben für eine ökologische städtebauliche Planung, sondern als Bewertungskonzepte (zu denen sie nach Einschätzung des Forschungsnehmers überwiegend gerade ungeeignet sind) eingesetzt.

2. Integration ökologischer Standards in das Baurecht

Weiterer Gegenstand der Untersuchung sind die Möglichkeiten und der Nutzen einer Einführung ökologischer Standards in die städtebauliche Planung. Der Auftragnehmer definiert ökologische Standards als quantifizierte Umweltqualitätsziele, die sich auf

- die Begrünung und Bepflanzung nicht überbauter Flächen und baulicher Anlagen,
- die Freihaltung von Überbauung und Versiegelung einschließlich der Versickerung von Niederschlagswasser und
- die Sicherung bzw. Schaffung von Biotopen in den Baugebieten

beziehen können.

Auf der Grundlage von Fallstudien zu insgesamt 44 Bebauungsplänen und Vorhaben- und Erschließungsplänen in den drei Städten Berlin-Tiergarten, Brandenburg und Reinbeck werden für vier Standardansätze (Biotopflächenfaktor, Bodenfunktionszahl, Versiegelungsgrad und modifizierter Versiegelungsgrad) in einer nachträglichen Analyse Zielwerte entwickelt.

Diese Zielwerte können nach der Vorstellung des Forschungsnehmers als sog. „Orientierungswerte“ in die städtebauliche Planung integriert werden; damit wären Über- und Unterschreitungen im Einzelfall bei besonderer Begründung möglich. Bezugsrahmen für die Festsetzung der Zielwerte kann nach Vorstellung des Projektnehmers dabei entweder ein Baugebiet oder Grundstück in einem Bebauungsplan sein; für die Flächennutzungsplanebene sind sie hingegen grundsätzlich nicht geeignet.

Nach Vorstellung des Forschungsnehmers könnte sich der Einsatz der „Orientierungswerte“ im Bebauungsplan dabei wie folgt darstellen:

Die Gemeinden sollen durch Festsetzung von abstrakten Orientierungswerten im Bebauungsplan davon entbunden werden, innerhalb der von ihnen festgesetzten Baugebiete konkrete naturschützende Festsetzungen festzulegen. Da die Vorgaben der Orientierungswerte durch unterschiedliche naturschützende Maßnahmen auf den einzelnen Grundstücken erreicht werden können, hätte sodann der Bauherr die Möglichkeit, nach seinen individuellen

Vorstellungen durch verschiedene Maßnahmen der Dachbegrünung, der Fassadenbegrünung oder der Entsiegelung den im Bebauungsplan vorgegebenen Orientierungswert zu erreichen. Statt im Bebauungsplanverfahren müßte daher eine Konkretisierung der naturschützenden Maßnahmen im Baugenehmigungsverfahren erfolgen. Das Bebauungsplanverfahren würde damit zwar um die Verpflichtung zu konkreten, dem Naturschutz im Plangebiet nützenden Festsetzungen entlastet. Jedoch würde das Baugenehmigungsverfahren, welches durch § 8a BNatSchG von der Prüfung der Eingriffsregelung befreit wurde, um die Umsetzung der Standards belastet. Um eine größere Genauigkeit zu erreichen, schlägt der Forschungsnehmer vor, die Orientierungswerte sowohl nach Baugebietstypen als auch nach der festgesetzten Dichte der Bebauung zu differenzieren.

Einschränkend weist der Forschungsnehmer allerdings darauf hin, daß ein erhebliches Maß an Unsicherheit hinsichtlich der Stimmigkeit der Zielwerte bestehe. Auch würden standardisierte Zielwerte in vielen Fällen der örtlichen Situation und den spezifischen ökologischen Qualitäten und Potentialen eines Plangebiets nicht gerecht. Angesichts des durch § 8a BNatSchG erreichten Niveaus der Planung im Hinblick auf ökologische Belange seien die Standards zudem auch nicht zur Verbesserung der Planungsqualität erforderlich.

Angesichts des noch bestehenden Klärungsbedarfs rät der Forschungsnehmer von einer weitgehenden Verrechtlichung seines Modells ab. Er plädiert anstatt dessen für eine Regelung in Form von Verwaltungsvorschriften oder Empfehlungen auf Landes- bzw. kommunaler Ebene.

III. Weiterentwicklung konsensualer Handlungsformen

1. Städtebauliche Verträge nach § 6 BauGB-MaßnahmenG

Bearbeiter: Prof. Dr. Gerd Schmidt-Eichstaedt,
TU Berlin in Kooperation mit dem
Deutschen Institut für Urbanistik (Difu)

a) Zielsetzung

Durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz wurde mit § 6 BauGB-MaßnahmenG erstmals eine generelle, im gesamten Bundesgebiet geltende Regelung für die städtebaulichen Verträge geschaffen. Hiermit sollte vertraglichen Regelungen zwischen Gemeinden und Investoren im Städtebaurecht größerer Raum eröffnet werden, in dem durch ausdrückliche gesetzliche Regelung mehr Rechtssicherheit geschaffen werden sollte.

Die rechtstatsächliche Untersuchung, die Gegenstand dieses Auftrags war, sollte aufklären, welche vertraglichen Vereinbarungen bisher schon Praxis waren und wie die kommunale Praxis von den Möglichkeiten des § 6 BauGB-MaßnahmenG Gebrauch gemacht hat. Ferner sollten die besonderen Anforderungen ermittelt werden, die im vertraglichen Zusammenwirken zwischen Privaten und den Gemeinden auf dem Gebiet des Städtebaurechts bedeutsam sind.

b) Wesentliche Untersuchungsergebnisse

Auf der Basis einer schriftlichen Umfrage unter 206 Städten und Gemeinden unterschiedlicher Größe und vertiefenden Interviews in zehn Beispielgemeinden kommt die Untersuchung zu folgenden empirischen Ergebnissen:

– Mehr als ein Drittel der Städte und Gemeinden hat praktische Erfahrungen im Umgang mit städtebaulichen Verträgen, rd. 40 % der Verträge wurden

nach Inkrafttreten des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes geschlossen. Die Mehrzahl der Städte beabsichtigt, künftig weitere vertragliche Regelungen zu schließen.

– Hauptanwendungsbereich für abgeschlossene als auch für beabsichtigte Verträge sind:

Übertragung von folgenden Maßnahmen:

1. Erstellen von Plänen und Gutachten,
2. Ausgleichs- und Erwerbsmaßnahmen nach Naturschutzrecht,
3. Bodenordnung durch Umlegung.

Übertragung von folgenden Verpflichtungen und Bindungen:

1. Pflicht zur fristgemäßen Nutzung (vor allem Baupflicht),
2. Bindungen zugunsten von Vorhaben mit sozialem Wohnungsbau,
3. Vorhaltung von Baugrundstücken für Einheimische.

Übertragung von Kosten für:

1. Planungen und Gutachten,
2. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen,
3. Maßnahmen der Bodenordnung,
4. Einrichtungen der sozialen Infrastruktur.

Dabei werden Verträge in der Regel über mehrere Bereiche abgeschlossen.

– In den neuen Ländern wird nach den Umfrageergebnissen in deutlich größerem Umfang vom vertraglichen Instrumentarium Gebrauch gemacht, auch der Umfang der Regelungsbereiche ist in den neuen Ländern höher. Dies kann als Ausdruck der Akzeptanz einer ausdrücklichen gesetzlichen Re-

gelung des städtebaulichen Vertrages – die in den neuen Ländern ja schon mit § 54 BauZVO vorlag – gewertet werden.

- Hauptzielsetzungen der Verträge (der beabsichtigten wie der geschlossenen) waren die Entwicklung von Wohn- und Gewerbegebieten sowie die Stadterneuerung. Dies gilt insbesondere für die kleineren Gemeinden, in größeren Kommunen ist daneben auch die Konversion von militärischen, industriellen und sonstigen Brachflächen ähnlich wichtig.
- Die städtebaulichen Verträge werden als vorteilhaft eingestuft, da sie
 - geeignet sind, die Regelungsdichte von Bebauungsplänen abzusenken,
 - die Regelung besonders komplizierter Situationen erleichtern,
 - eine gerechte Verteilung der Kostenlast für die Aufschließung von Baugebieten und deren Ausstattung mit Einrichtungen und Anlagen der öffentlichen Infrastruktur ermöglichen.

2. Leistungsstörungen bei städtebaulichen Verträgen

Bearbeiter: RA Prof. Dr. Hans-Jörg Birk, Stuttgart

a) Zielsetzung

Mit den §§ 6 und 7 BauGB-MaßnahmenG sind spezialgesetzliche Grundlagen für die städtebaulichen Verträge geschaffen worden.

Lediglich im Zusammenhang mit dem für den Vorhaben- und Erschließungsplan vorgeschriebenen Durchführungsvertrag finden sich spezielle Regelungen für den Fall einer Störung in der Vertragsabwicklung. Insoweit sieht § 7 Abs. 5 BauGB-MaßnahmenG die Aufhebung der Satzung vor. Im einzelnen bestimmt Absatz 5 Satz 1, daß die Gemeinde die Satzung aufheben soll, wenn der Vorhaben- und Erschließungsplan nicht innerhalb der vorgesehenen Frist durchgeführt wird. Nach Satz 2 der Vorschrift kann die Gemeinde die Satzung aufheben, wenn der Träger des Vorhabens wechselt und die fristgemäße Durchführung des Vorhaben- und Erschließungsplans gefährdet ist.

Die Frage wechselseitiger Schadenersatzansprüche zwischen Gemeinde und Investor, die auf Nicht- oder Schlechterfüllung beruhen, sowie etwaige Möglichkeiten, Risiken für beide Seiten im Vorfeld des Vertragsabschlusses und darüber hinaus abzusichern, sind dagegen nicht spezialgesetzlich geregelt.

Das Gutachten diene dazu, mögliche Regelungslücken aufzuspüren und zu klären, inwieweit bei der Umsetzung der bestehenden Regelungen zusätzliche vertragliche bzw. vorvertragliche Regelungen sinnvoll oder erforderlich sind.

b) Wesentliche Untersuchungsergebnisse

Nach dem Gutachten sind städtebauliche Verträge insgesamt durchweg als öffentlich-rechtliche, gegenseitige Verträge zu qualifizieren, für die gemäß § 62 Satz 2 VwVfG die BGB-Vorschriften entsprechende Anwendung finden. Bezüglich der Leistungsstörungen kommt neben den §§ 320ff. BGB die Anwendung der werkvertraglichen Regelungen (§§ 631ff. BGB) in Betracht. Besonderheiten gegenüber diesen zivilrechtlichen Regelungen gelten dort, wo das in den Verträgen als Bedingung vorausgesetzte Planungsrecht nicht eintritt. Insoweit sind nur Schadenersatzansprüche des gemeindlichen Vertragspartners vorstellbar, die aus culpa in contrahendo (cic) dann entstehen können, wenn Vertragsverhandlungen grundlos abgebrochen werden oder Aufklärungs- und Sorgfaltspflichten verletzt werden. Der abgeschlossene Vertrag sei von der Gemeinde jedoch in ihre Abwägungsentscheidung einzustellen und zu gewichten. Ein hierbei auftretender Abwägungsfehler könne als Vertragsverletzung Schadenersatzansprüche auslösen.

Bezüglich zusätzlicher vertraglicher Regelungen über die Behandlung von Leistungsstörungen wird empfohlen, die Frage der Kostentragung der Gemeinde für den Ausfall des Planungsrechts zu regeln. Ferner sollten ggf. Regelungen über Mängelgewährleistung, Ersatzvornahme und Nachbesserung, Vertragsstrafen, Schadenersatzansprüche, Haftungsbegrenzungen oder Ausschlüsse und Sicherheiten vereinbart werden. Wegen der im Gutachten erfolgten Einordnung der städtebaulichen Verträge als koordinationsrechtliche Verträge wird eine Unterwerfung unter die sofortige Zwangsvollstreckung nicht für möglich gehalten.

Zu den einzelnen Gutachtenfragen ergibt sich folgendes Ergebnis:

- Bezüglich der Folgen des Abspringens eines Vorhabenträgers beim Vorhaben- und Erschließungsplan, wird empfohlen, daß die Gemeinde entsprechende Sicherheiten vereinbart (siehe oben), ggf. kommt in Betracht, die Modalitäten eines Wechsels des Vorhabenträgers vertraglich festzulegen.
- Eine Zustimmungspflicht der Gemeinde zum Wechsel des Vorhabenträgers sei dann gegeben, wenn der neue Vorhabenträger mit Zustimmung des bisherigen in den Vertrag eintritt und die dort vereinbarten Verpflichtungen vollständig und unter Einhaltung der vorgesehenen Fertigstellungsfristen übernimmt und auch in der Lage ist, die übernommenen Verpflichtungen zu übernehmen. Die Gemeinde könne ihre Zustimmung von weitergehenden Forderungen abhängig machen, um ein erneutes Scheitern des Durchführungsvertrages zu verhindern und die Durchführung stärker abzusichern (z. B. Einräumung größerer Sicherheiten als im ersten Vertrag).
- Eine Sicherung des Vorhabenträgers gegen einen Abbruch des Satzungsverfahrens durch die Gemeinde könne über entsprechende Kostentragungsregelungen erfolgen. Ohne vertragliche Re-

gelingen sei ein Schadenersatzanspruch nur bei einem grundlosen Abbruch im Ausnahmefall vorstellbar.

- Beschränkungen für den Abschluß von Vorverträgen bzw. Verträgen aufgrund der Planungshoheit werden nur im Hinblick auf das Verbot einer Verpflichtung zur Aufstellung städtebaulicher Satzungen gesehen. Solche Verträge können demnach keine Verpflichtung der Gemeinde zum Satzungsbeschluß begründen, seien jedoch abwägungserheblich. Für die Verträge sei durchgängig das Erfordernis der „Angemessenheit“ entsprechend § 6 Abs. 3 BauGB-MaßnahmenG zu beachten, die vertraglich vereinbarten Pflichten müßten daher den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgebots entsprechen.
- Grundsätzlich sei der Abschluß der Verträge (ggf. Vorverträge) den Gemeinden zu einem möglichst späten Zeitpunkt, kurz vor dem Satzungsbeschluß, zu empfehlen. Anderes könne nur dann gelten, wenn ein besonderes Interesse der Gemeinde besteht und der Vorhabenträger früh gebunden werden soll.
- Regelungslücken bestünden keine. Empfohlen wird allerdings eine Streichung von § 7 Abs. 5 Satz 2 BauGB-MaßnahmenG (Aufhebungsrecht der Gemeinde bei Wechsel des Vorhabenträgers), da er schwierig zu handhaben sei.

3. Die Anwendung des Vorhaben- und Erschließungsplans sowie städtebaulicher Verträge in städtebaulichen Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen

Bearbeiter: Prof. Dr. Gerd Schmidt-Eichstaedt,
TU Berlin

a) Zielsetzung

Im Mittelpunkt des Forschungsprojekts stand die Frage, welche Möglichkeiten und Grenzen für den Einsatz von städtebaulichen Verträgen, insbesondere auch von Vorhaben- und Erschließungsplänen, in städtebaulichen Sanierungsgebieten und Entwicklungsbereichen (Veranstaltungsgebieten) unter besonderer Berücksichtigung der bodenpolitischen Konzeption des besonderen Städtebaurechts bestehen. Ergänzend war auch eine sinnvolle Verknüpfung städtebaulicher Verträge mit dem Trägerrecht des besonderen Städtebaurechts zu erörtern.

Vor dem Hintergrund der beabsichtigten Städtebaurechtsnovelle sollte untersucht werden, ob es im Hinblick auf das Verhältnis von Instrumenten des besonderen Städtebaurechts zu vertraglichen Vereinbarungen einer Änderung des BauGB bedarf.

b) Wesentliche Untersuchungsergebnisse

Auf der Grundlage von zwei Postkartenumfragen (bei Anwendergemeinden von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen sowie bei Gemeinden mit Vorhaben des ExWoSt) wurden Städte und Gemein-

den identifiziert, in denen städtebauliche Verträge bzw. Vorhaben- und Erschließungspläne in Veranstaltungsgebieten zur Anwendung gekommen sind. Anschließend wurden zwölf Gemeinden für vertiefende Interviews ausgewählt. Auf der Grundlage dieser empirischen Untersuchungen kommt das Forschungsprojekt zu folgenden Ergebnissen:

- Zwischen dem gesetzlich vorgesehenen hoheitlichen Durchsetzungs- und Finanzierungsinstrumentarium in den Veranstaltungsgebieten und dem Vertragsrecht besteht rechtlich und tatsächlich sowohl ein Ergänzungs- als auch ein Konkurrenzverhältnis.
- Über die im Gesetz selbst vorgesehenen Vertragsarten hinaus sind in städtebaulichen Veranstaltungsgebieten grundsätzlich jedenfalls solche Verträge zulässig, die ohne Verstoß gegen formelle oder materielle Vorschriften des besonderen Städtebaurechts inhaltlich zu demselben Ergebnis führen wie die Anwendung des Hoheitsrechts.
- Soweit ein Vertrag Abweichungen gegenüber dem besonderen Städtebaurecht, insbesondere im Bereich der Finanzierungsregeln und hinsichtlich möglicher Interessenkollisionen zwischen Gemeinde, Beauftragten und Grundeigentümern, herbeiführt, muß zwischen Verträgen vor förmlicher Festlegung des Veranstaltungsgebiets und solchen nach förmlicher Festlegung unterschieden werden.

- Verträge vor förmlicher Festlegung

Solche Verträge sind in den Grenzen der §§ 6, 7 BauGB-MaßnahmenG zulässig. Sie können jedoch Einfluß auf die rechtliche Erforderlichkeit der nachfolgenden förmlichen Festlegung von Veranstaltungsgebieten haben. Dies gilt um so mehr, je größer die Fläche ist, die von der vertraglichen Vereinbarung erfaßt wird. Im übrigen bedarf es der vertraglichen Harmonisierung der Rechtsfolgen der unterschiedlichen Instrumente.

- Verträge nach förmlicher Festlegung

Grundsätzlich gilt, daß durch städtebauliche Verträge nach Satzungsbeschluß nicht das zwingende Gesetzesrecht im Veranstaltungsgebiet außer Kraft gesetzt werden kann. Dies gilt insbesondere für die Kostenerstattungsregeln des besonderen Städtebaurechts. Möglich ist hier allerdings eine ökonomische Modifizierung durch die gesetzlich vorgesehene Ablösungsvereinbarung.

- Weder Gemeinde noch andere Beteiligte dürfen aus den Instrumenten des besonderen Städtebaurechts unverhältnismäßige Vorteile ziehen. Vor allem darf es über städtebauliche Verträge zu keiner Doppelfinanzierung von städtebaulichen Maßnahmen in Veranstaltungsgebieten kommen.
- Grundeigentümer, deren Grundstücke von der Gemeinde oder auch von deren Beauftragten erworben wurden, müssen die Chance des Rückerwerbs erhalten, sofern sie zur Umsetzung der Ziele und Zwecke der Maßnahme bereit und in der Lage

sind. Wenn unter bestimmten Voraussetzungen die Einschaltung eines freihändigen, auf eigene Rechnung handelnden Alleininvestors zulässig ist, so muß dieser im Abwendungsvertrag zur Weiterveräußerung nach Erschließung, spätestens nach Bebauung, verpflichtet werden.

– Die punktuellen, im wesentlichen rechtssystematischen Novellierungsanregungen zur Harmonisierung des besonderen Städtebaurechts mit dem Recht der städtebaulichen Verträge haben Eingang in die Vorarbeiten zur BauGB-Novelle gefunden.

IV. Sonderregelungen für die neuen Länder

Bearbeiter: Prof. Dr. Rudolf Schäfer,
Planungsgruppe Stadt + Dorf/
Deutsches Institut für Urbanistik

a) Zielsetzung

Für die neuen Länder gelten bis zum 31. Dezember 1997 die Überleitungsregelungen der § 246 a BauGB sowie § 19 BauGB-MaßnahmenG. Diese Vorschriften betreffen so verschiedene Rechtsbereiche wie das Verfahren der Bauleitplanung, das Verhältnis des Bebauungsplans zum Flächennutzungsplan, die aufsichtsbehördliche Kontrolle über städtebauliche Satzungen bis hin zum Enteignungsrecht. Im Hinblick auf die besondere Bedeutung eines einheitlichen Städtebaurechts in den neuen wie den alten Ländern sollten diese Sonderregelungen – aber auch spezifische Praxisprobleme in den neuen Ländern – in einem Symposium mit Vertretern aus der kommunalen Praxis, Verbänden und den Länderbehörden diskutiert werden. Den Teilnehmern sollte zugleich Gelegenheit gegeben werden, generellen Änderungsbedarf bezüglich der städtebaurechtlichen Vorschriften zu formulieren.

b) Wesentliche Ergebnisse

An dem Symposium, das am 25./26. September 1995 in Dresden durchgeführt wurde, nahmen mehr als 140 Teilnehmer teil. Zu den Ergebnissen der Veranstaltung kann folgendes festgehalten werden:

– Nach ganz überwiegender Auffassung wurde kaum Bedarf für die Fortgeltung von Sonderregelungen in den neuen Ländern auch über den 31. Dezember 1997 hinaus gesehen.

Ausnahme: Ein großer Teil der Teilnehmer setzte sich für die Beibehaltung der raumordnerischen Regelanfrage nach § 246 a Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 BauGB ein, wonach die Gemeinden ihre Planungsabsichten der für die Raumordnung und Landesplanung zuständigen Stelle mitzuteilen haben.

– Die Teilnehmer betonten die Bedeutung der Flächennutzungsplanung als eine gesamtgemeindliche Entwicklungsplanung und das Erfordernis, bereits auf der Ebene des Flächennutzungsplans Flächen für die Umsetzung der Eingriffsregelung vorzusehen. Sonderregelungen (Teilflächennutzungsplan und vorzeitiger Bebauungsplan) seien nicht erforderlich. Hervorgehoben wurde die Bedeutung der informellen Planung; ferner wurde eine Ver-

besserung der interkommunalen Abstimmung gefordert.

– Vertreter der Aufsichtsbehörden sowie ein Teil der kommunalen Vertreter sprachen sich für die Beibehaltung einer aufsichtsbehördlichen Kontrollfunktion in Form des Anzeigeverfahrens (bisher in den neuen Ländern Genehmigungsverfahren) aus. Von seiten der Kommunalen Spitzenverbände wurde allerdings generell eine Aufhebung des Anzeigeverfahrens befürwortet. Verzichtbar sei das Anzeigeverfahren bei Aufhebung einer Sanierungsmaßnahme und einer Entwicklungsmaßnahme durch Satzung.

– Die Regelungen zum städtebaulichen Vertrag und zum Vorhaben- und Erschließungsplan (§§ 6 und 7 BauGB-MaßnahmenG) sollten in das Dauerrecht übernommen werden. Der Vorhaben- und Erschließungsplan habe sich insgesamt in der Anwendungspraxis bewährt. Teilweise würden jedoch zu hohe Anforderungen an die Konkretisierung der Vorhaben gestellt.

– Das besondere Städtebaurecht habe sich auch in den neuen Ländern als ein geeignetes Instrumentarium erwiesen – Sonderregelungen seien nicht erforderlich. Die Sanierungspraxis geht davon aus, daß die städtebauliche Sanierung in den neuen Ländern eine langfristige Aufgabe ist, die eine kontinuierliche Förderung erfordert.

– Hinsichtlich der Instrumente der Plansicherung und Umsetzung wird eine Übernahme der Preislimitierung beim Vorkaufsrecht (§ 3 Abs. 3 BauGB-MaßnahmenG) und eine klarstellende Ergänzung der allgemeinen enteignungsrechtlichen Vorschriften in § 86 Abs. 1 Nr. 3 BauGB um Rückübertragungsansprüche entsprechend der Regelung in § 246 a Abs. 1 Nr. 10 BauGB empfohlen.

– Die erweiterte Abrundungssatzung (§ 4 Abs. 2 a BauGB-MaßnahmenG) sowie die Außenbereichssatzung (§ 4 Abs. 4 BauGB-MaßnahmenG) sollten ebenfalls in das Dauerrecht übernommen werden. Bei der Außenbereichssatzung wurde von einem großen Teil der Teilnehmer jedoch auch Bedenken erhoben. Der Verfahrensaufwand sei relativ hoch, die Zahl der damit realisierbaren Vorhaben nur gering, andererseits bestünde die Gefahr einer unerwünschten Verfestigung von Splittersiedlungen. Eine Erweiterung der Genehmigungstatbestände im Außenbereich wurde überwiegend aus siedlungsstrukturellen Gründen abgelehnt.

V. Sonstige Rechtsfragen

1. Recht der Enteignung nach § 85 BauGB

Bearbeiter: Institut für Bodenmanagement (IBoMa),
Dortmund

a) Zielsetzung

Ziel des Forschungsprojekts war es, die in der Praxis vorzufindenden Anwendungsmodalitäten und Probleme der Enteignung nach den §§ 85ff. BauGB zu erforschen. Es sollten insbesondere die der Enteignung zugrundeliegenden Planfestsetzungen sowie der Umgang mit dem Erfordernis „Wohl der Allgemeinheit“ untersucht werden.

Zur Beantwortung der durch Aufbereitung von Literatur und Rechtsprechung herausgearbeiteten forschungsleitenden Fragen wurde eine breit angelegte empirische Untersuchung in vier Stufen durchgeführt:

1. Stufe: Information der Länder und Städte über das Forschungsvorhaben
2. Stufe: Befragung aller Enteignungsbehörden mittels Fragebogen
3. Stufe: Pilotbefragung ausgewählter Enteignungsbehörden und Gemeinden in NRW im Interviewverfahren
4. Stufe: Befragung ausgewählter Enteignungsbehörden im Bundesgebiet im Interviewverfahren

b) Wesentliche Ergebnisse

Als wesentliche Ergebnisse des Projekts sind folgende Punkte hervorzuheben:

Quantitative Ergebnisse

Die Anzahl der Enteignungsverfahren nach § 85 BauGB ist insgesamt rückläufig. Allerdings scheint die Anwendungshäufigkeit mit der Gemeindegröße zu korrelieren. Mittel- und Großstädte enteignen anscheinend häufiger als kleinere Gemeinden. Im Verhältnis zu Enteignungen nach Fachgesetzen in Verbindung mit dem jeweiligen Landesenteignungsgesetz scheint die Enteignung nach dem BauGB von untergeordneter Bedeutung zu sein. In fast 40 % aller Enteignungsverfahren kam es zu einer Einigung nach § 110 BauGB. Rund 3 % aller gestellten Anträge wurden nicht stattgegeben. Grund für die Ablehnung war in erster Linie die Fehlerhaftigkeit bzw. Nichtigkeit des Bebauungsplans, ebenso oft war es der fehlende Nachweis des Allgemeinwohlerfordernisses.

Daß die Enteignung im größeren Umfang als Drohmittel eingesetzt wird, scheint nicht der Fall zu sein; über die Hälfte der befragten Stellen wiesen dies strikt zurück, nur 16 % beantworteten die Frage mit ja.

Die Enteignung wurde fast ausschließlich zum Zwecke der bebauungsplanmäßigen Nutzung gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 1 erste Alternative BauGB (planakzessorische Enteignung) durchgeführt; die übrigen Enteignungszwecke spielten eine untergeordnete Rolle. Dabei lag der Schwerpunkt der die Enteignung tragenden Festsetzung auf der Festsetzung „Verkehrsfläche“, gefolgt von Enteignungen für öffentliche Grünflächen und für Gemeinbedarfsflächen.

Die Enteignung im Rahmen von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen bildet eindeutig ein Schwerpunkt. Knapp die Hälfte aller Enteignungsbehörden bearbeitete demnach Enteignungsverfahren im Entwicklungsbereich. Enteignungen für Private wurden von 16 % der Behörden durchgeführt.

Qualitative Ergebnisse

Verfassungsrechtliche Bedenken, wie sie seit Anfang der 80er Jahre in der Rechtsprechung vorzufinden sind, scheinen offensichtlich (noch) keinen Eingang in die Praxis gefunden zu haben. Von den Enteignungsbehörden wurde durchgängig erklärt, daß in keinem Fall von den Betroffenen bzw. deren Anwälten verfassungsrechtliche Bedenken im Zusammenhang mit Enteignungsverfahren nach § 85 BauGB vorgetragen wurden. Nach Einschätzung der Enteignungsbehörden handele es sich dabei wohl vornehmlich um ein theoretisches Problem, das in der Praxis keine Rolle spiele.

Sogar die in der Rechtsprechung bereits seit Beginn der 70er Jahre geforderte Abkehr von der kritiklosen Hinnahme der Festsetzungen in Bebauungsplänen scheint sich in der Praxis nicht durchgängig und einheitlich durchgesetzt zu haben. Zwar scheint eine Prüfung der Bebauungspläne auf Formfehler mittlerweile die Regel zu sein, aber weniger als ein Drittel der befragten Enteignungsbehörden gab an, auch eine inhaltliche Prüfung von Bebauungsplänen vorzunehmen. Obwohl generell nicht von einer untergeordneten Bedeutung der Prüfung von Bebauungsplänen gesprochen werden kann, wurde doch deutlich, daß die meisten Enteignungsbehörden nur wenig Einfluß auf die planerischen Inhalte nehmen. Ob eine weitergehende inhaltliche Prüfung vorgenommen wird, scheint in erster Linie von der persönlichen Einstellung des Dezernenten abhängig zu sein.

Planungsschadensfälle/Übernahmeansprüche scheinen im Verhältnis zu Enteignungsverfahren nach § 85 BauGB von der Anzahl her eher von untergeordneter Bedeutung zu sein, obwohl sich eine leicht steigende Tendenz abzeichnet.

Enteignungsverfahren im Zusammenhang mit § 8a BNatSchG konnten zwar noch von keiner der befragten Enteignungsbehörden genannt werden, jedoch

rechneten einige Behörden in Kürze mit solchen Fällen.

Die vorzeitige Besitzeinweisung scheint bei Enteignungsverfahren nach dem BauGB offensichtlich nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Zum einen gibt es kaum entsprechende Anträge und zum anderen kann bei Enteignungen nach dem BauGB i. d. R. die Notwendigkeit bzw. Dringlichkeit nicht nachgewiesen werden.

Eine mehr oder weniger intensive Beratung der Gemeinden durch die Enteignungsbehörden im Vorfeld des förmlichen Enteignungsverfahrens scheint weit verbreitet zu sein – vornehmlich mit dem Ziel, eine gütliche Einigung zu erwirken. Der Umfang und die Intensität dieser Beratung scheinen auch tatsächlich mit dem Anteil an Einigung zu korrelieren.

Weitere Erkenntnisse

Es bestätigt sich die Erkenntnis, daß i. d. R. nicht die Enteignung als solche, sondern in fast allen Fällen die Höhe der Entschädigungssumme streitig ist.

Es wurde die Vermutung geäußert, daß der allgemeine Rückgang an Enteignungsverfahren nach dem BauGB z. T. auf Sparmaßnahmen in den kommunalen Haushalten zurückzuführen sei. Wenn die Kommune weniger baue, müsse auch weniger enteignet werden. In den neuen Bundesländern liegt hierfür eine mögliche Erklärung darin, daß der Vorhaben- und Erschließungsplan sowie städtebauliche Verträge eine größere Rolle im Planungsgeschehen einnehmen, so daß die Frage der Verfügungsbefugnis im Vorfeld geklärt ist.

In ein Enteignungsverfahren verwickelt zu sein, wird von den Betroffenen anscheinend oftmals als ehrenrührig angesehen. Dies ist besonders häufig im ländlichen Raum zu beobachten. Von Enteignungsbehörden wurden datenschutzrechtliche Bedenken gegen die öffentliche Bekanntmachung der Einleitung des Enteignungsverfahrens geäußert.

Der Anspruch auf Kostenübernahme bei anwaltlicher Vertretung gemäß § 121 BauGB ist den Enteignungsbetroffenen wohl oftmals nicht klar. Anscheinend meinen daher Anwälte manchmal, Aufklärung in diesem Punkt betreiben zu müssen und fordern die Betroffenen mit diesem Argument quasi zum Rechtsstreit auf. Der Vorschlag einer Enteignungsbehörde war es daher, das Honorar des Anwalts nicht nach dem vollen Wert des betroffenen Grundstücks, sondern lediglich nach der streitigen Differenz zwischen dem Angebot des Antragstellers und dem Wert zu bemessen.

Kritisiert wurde der in der Praxis zu beobachtende häufige Wechsel des Enteignungsdezernenten und der Einsatz noch unerfahrener Beamter.

Bei der Enteignung von landwirtschaftlichen Betrieben wie von Gewerbebetrieben kommt es immer wieder zur Aufdeckung stiller Reserven. Häufig ist die Verpflichtung zur Zahlung von Umsatzsteuer bzw. Einkommensteuer die Folge. Durch die Möglichkeit des Übernahmeanspruchs nach § 92 Abs. 3 BauGB ist gewährleistet, daß es nicht zu einer stück-

weisen Enteignung über einen längeren Zeitraum kommt. Eine Änderung oder Ergänzung des § 92 Abs. 3 und 4 BauGB scheint nicht erforderlich zu sein. Auch für eine Ergänzung des § 96 BauGB – Entschädigung für andere Vermögensnachteile – gibt es keine durchschlagende Rechtfertigung und keine dringende Notwendigkeit. Die fällig werdende Einkommensteuer in den Fällen, in denen sie nicht zur Wiederbeschaffung ausreicht, als anderen Vermögensnachteil i. S. des § 96 BauGB anzusehen und zusätzlich zu entschädigen, würde eine – ungerechtfertigte – Begünstigung des Enteignungsbetroffenen bedeuten. Anzustreben wäre allenfalls, daß bei der erzwungenen Aufdeckung stiller Reserven das Steuerrecht größere Flexibilität enthält.

Der Auftragnehmer leitet aus diesen Erhebungen ab, daß im Bereich des städtebaulichen Enteignungsrechts ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf nicht zu erkennen sei.

2. Expertengespräch: Recht der Entschädigung nach den §§ 39 ff. BauGB

Bearbeiter: Prof. Dr. Ulrich Battis, Berlin

a) Zielsetzung

Im Hinblick auf eine mögliche Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Planungsschadensrecht der §§ 39 ff. BauGB sollten in einem Expertengespräch die Fragen der verfassungsrechtlichen Einordnung des Planungsschadensrechts, der praktischen Relevanz der in § 42 BauGB eingeführten Siebenjahresfrist und die verfassungsrechtlichen Schranken bei Verkürzung oder Aufgabe dieser Frist untersucht werden.

Der Auftragnehmer sollte in diesem Expertengespräch die Gesprächsleitung übernehmen und als Vorbereitung ein Kurzgutachten erstellen.

b) Wesentliche Ergebnisse

Als wesentliche Ergebnisse des Kurzgutachtens sind folgende Punkte hervorzuheben:

Das Planungsschadensrecht der §§ 39 ff. BauGB wird teilweise als Inhaltsbestimmung des Eigentums i. S. des Artikels 14 Abs. 1 GG, wohl überwiegend allerdings als Enteignungsregelung nach Artikel 14 Abs. 3 GG qualifiziert. Ein Sonderfall bildet § 39 BauGB, der anders als die §§ 40 bis 42 BauGB nicht Werte schützt, die sich in der Grundstückssubstanz niedergeschlagen haben, sondern im Vertrauen auf dem Bestand eines Bebauungsplans getätigte Aufwendungen und deshalb nur vereinzelt als Enteignungsbestimmung begriffen wird. Taugliche Vertrauensgrundlage ist dabei nach der Rechtsprechung und wohl herrschenden Meinung nur ein wirksamer Plan; eine analoge Anwendung der Vorschriften auf Vorhaben- und Erschließungspläne liegt nahe.

Die siebenjährige Befristung in § 42 BauGB ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Verfassungsrechtlich dürfte eine Verkürzung der Frist auf fünf Jahre

möglich sein; ein Bedürfnis nach Änderung wird aber nicht gesehen.

Die Verweisung des § 95 Abs. 2 Nr. 7 BauGB erstreckt sich auch auf die Regelung des § 43 Abs. 4 BauGB. Eine Beschränkung der Verweisung auf § 43 Abs. 4 BauGB dürfte sich jedoch weder aus einfachgesetzlichen noch aus verfassungsrechtlichen Erwägungen rechtfertigen lassen.

Vielmehr verweist § 95 Abs. 2 Nr. 7 BauGB darüber hinaus auf die Reduktionsklauseln des Planungsschadensrechts, die an die siebenjährige Plangewährleistungsfrist anknüpfen (§ 42 Abs. 2 und 3, § 43 Abs. 3 Satz 2 BauGB).

Die Reichweite der in § 95 BauGB enthaltenen Verweisung ist eine Frage der Auslegung. Soweit man verfassungsrechtlich Bedenken gegen eine uneingeschränkte Anwendung der Reduktionsklauseln erhebt, steht einer einschränkenden verfassungskonformen Auslegung der Norm nichts im Wege. Ein Handlungsbedarf für den Gesetzgeber besteht daher nicht. Die Auslegung der Vorschrift kann Literatur und Rechtsprechung überlassen werden.

Für die Frage der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit (§ 40 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BauGB) legt der BGH in gefestigter Rechtsprechung eine individualisierende Betrachtungsweise zugrunde. Den Begriff der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit gegen diese gefestigte Rechtsprechung weiter konkretisieren zu wollen, wäre unzulässig.

3. Regelungsdichte bei Bebauungsplänen

Bearbeiter: Forschungs- und Informationsgesellschaft für Fach- und Rechtsfragen der Raum- und Umweltplanung mbH (FIRU), Kaiserslautern

a) Zielsetzung

Die Regelungsdichte bei städtebaulichen Planungen hat unter Berücksichtigung ständig steigenden Problemdrucks sowie der Komplexität der zu lösenden Konflikte ständig zugenommen. Da eine zu große Regelungsdichte – gemessen an der Anzahl und dem Detaillierungsgrad der Festsetzungen – die erforderliche Flexibilität und damit die Praxistauglichkeit der städtebaulichen Planungsentscheidungen in Frage stellen kann, sollte untersucht werden, ob auch bei geringerer Festsetzungsdichte die Entwicklungs- und Ordnungsfunktion des Bebauungsplans gleichwohl wahrgenommen werden kann.

Hierbei war zunächst festzustellen, ob und in welchem Maß die Regelungsdichte in Bebauungsplänen in den letzten Jahren zugenommen hat. In die Betrachtung einzubeziehen waren die Gründe für diese Entwicklung sowie die möglichen Folgen der Regelungsdichte.

Das als Rechtstatsachenuntersuchung konzipierte Forschungsvorhaben wurde auf Grundlage einer schriftlichen Befragung von insgesamt 176 Gemeinden (Rücklaufquote 72,2%) und mündlicher Befragungen in ausgewählten Städten und Gemeinden so-

wie der Analyse von insgesamt 27 Bebauungsplänen aus neun Fallgemeinden durchgeführt.

b) Wesentliche Ergebnisse

Zur Planungspraxis erbrachte die Untersuchung folgendes:

- Die Regelungsdichte in Bebauungsplänen ist nach Einschätzung der Mehrzahl der befragten Gemeinden (77,2%) hoch. Dabei ist festzustellen, daß die Regelungsdichte mit der Größenordnung der Gemeinde zunimmt.
- Die meisten der in § 9 Abs. 1 BauGB enthaltenen Festsetzungen werden häufig verwendet, für einige der möglichen Festsetzungen wurde nur ein geringer Bedarf festgestellt. Letzteres betrifft Festsetzungen zu Mindest- bzw. Höchstmaßen für die Größe der Baugrundstücke, die höchstzulässige Zahl der Wohnungen in Wohngebäuden, Flächen für Wohngebäude, die mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus gefördert werden, Flächen für Personengruppen mit besonderem Bedarf sowie für die Errichtung von Anlagen für Kleintierhaltung.
- Festsetzungen, die auf Landesrecht beruhen und nach § 9 Abs. 4 BauGB in den Bebauungsplan aufgenommen werden, tragen wesentlich zu einer erhöhten Regelungsdichte bei. Ebenso Regelungen zum Naturschutz, zu Ausgleich und Ersatz von Eingriffen sowie zum Immissionsschutz.

Bezüglich der Gründe für eine erhöhte Regelungsdichte ergibt sich:

- Maßgeblich sind vor allem die mit den jeweiligen Bebauungsplänen zu regelnden Konfliktbereiche (Wohnen und Gewerbe, Einzelhandelsgroßprojekte, Wohnen und Straßenverkehr). Dennoch ist die Regelungsdichte für gemischt zu nutzende Gebiete nicht notwendig erhöht. Lediglich die Hälfte der befragten Städte ist der Meinung, die Regelungsdichte hänge von der ausgewiesenen Gebietsart ab. Dies deckt sich damit, daß Bestandsüberplanungen (also die Überplanung gewachsener Strukturen) nicht unbedingt eine erhöhte Regelungsdichte aufweisen.
- Allerdings führt eine höhere Verdichtung der Bebauung wegen des größeren Konfliktpotentials zu einer höheren Anzahl und detaillierten Festsetzungen.
- Bei Neuplanungen ist häufiger eine größere Regelungsdichte festzustellen, die auf die vielfachen Gestaltungsmöglichkeiten und auf den größeren Eingriff in den Naturhaushalt zurückzuführen sind.
- Von entscheidender Bedeutung für die Höhe der Regelungsdichte sind der Planungsanlaß und die Planungsziele. Hier werden sehr oft konkrete Planungsanlässe (Bedarfsdeckung) festgestellt, die zu entsprechend detaillierten Festsetzungen im Bebauungsplan führen. Selbst für Gewerbe- und Industriegebiete ist festzustellen, daß nicht mehr so zurückhaltend geplant wird, wie noch vor einigen Jahren, wenn auch immer noch eine geringere Re-

gelungsdichte als bei Neuplanungen für Wohngebiete festzustellen ist.

- Die gewachsene Anzahl der zu beachtenden fachgesetzlichen Vorgaben sowie die zunehmende Einflußnahme der Träger öffentlicher Belange, sowie entsprechende Gutachten und zusätzliche Untersuchungen führen ebenfalls zu einem Ansteigen der Regelungsdichte.
- Maßgeblich für eine erhöhte Regelungsdichte ist auch die Besorgnis, daß die Bebauungspläne einer künftigen Normenkontrolle standhalten.

In der Bewertung der Folgen einer erhöhten Regelungsdichte überwiegen auf seiten der Gemeinden die positiven Einschätzungen:

Wenn auch längere Zeiträume für das Planungsverfahren, vor allem durch Einholen von Gutachten (zu den Lärm- oder Luftbelastungen oder zur Stadtökologie), beobachtet werden und tendenziell auf erforderliche Befreiungen bzw. Planänderungsverfahren als Nachteil hingewiesen wird, wird den Bebauungsplänen mit hoher Regelungsdichte eine gute Realisierung bescheinigt. Dementsprechend ist eine „planerische Zurückhaltung“ in den wenigsten der untersuchten Fälle zu erkennen. Diese wird im wesentlichen bei Gewerbe- oder Industriegebieten geübt, wo die Festsetzungen für die gewerbliche Nutzung weniger einschränkend getroffen werden.

Die hohe Regelungsdichte wird überwiegend als notwendig empfunden, um ökologische, immissionschutzbezogene und gestalterische Anforderungen durchzusetzen. Die Akzeptanz der Festsetzungen durch die Betroffenen sei durchweg gut, so daß die Nachteile (z. B. vielfache Notwendigkeit von Befreiungen) von den Gemeinden in Kauf genommen würden.

4. Die Milieuschutzsatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB, Probleme und Erfahrungen ihrer Anwendung insbesondere mit Blick auf die Wohnungsmarktpolitik

Bearbeiter: Dr. Wolfgang Becker, Internationales Institut für Empirische Sozialökonomie (inifes), Stadtbergen

a) Zielsetzung

Die Gemeinde kann gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung Gebiete bezeichnen, in denen zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung der Abbruch, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen (sog. Milieuschutzsatzung). Der Erlaß einer Milieuschutzsatzung muß durch besondere städtebauliche Gründe gerechtfertigt sein. Diese können sich daraus ergeben, daß die Verdrängung der vorhandenen Wohnbevölkerung nachteilige städtebauliche Folgewirkungen befürchten läßt. Der Erlaß der Satzung löst in dem davon erfaßten Gebiet die o. g. Genehmigungspflicht bestimmter Maßnahmen aus. Erst auf der Genehmigungsebene fällt die Entsch-

cheidung, ob durch das konkrete Vorhaben die Gefahr der Verdrängung der Wohnbevölkerung besteht. Mittelbar kann sich auf diese Weise ein Schutz bestehender Mietverhältnisse ergeben.

Angesichts des erheblichen Forschungs- und Erkenntnisdefizits hinsichtlich der Anwendungs- und Vollzugspraxis von Milieuschutzsatzungen und der offensichtlich verstärkten Anwendung dieses Instruments durch die Gemeinden sollte im Rahmen des Forschungsprojekts vor allem untersucht werden, in welchem Maße und bei welchen Fallgestaltungen Kommunen Milieuschutzsatzungen erlassen und wie im Rahmen des Verwaltungsvollzuges das Tatbestandsmerkmal der Verdrängungsgefahr ausgefüllt wird, das im Baugesetzbuch nicht generell verbindlich festgelegt worden ist. Als Schlußfolgerung sollte das Forschungsprojekt aufzeigen, ob es bezüglich der Regelungen zur Milieuschutzsatzung einer Änderung oder Ergänzung des BauGB bedarf.

b) Wesentliche Untersuchungsergebnisse

Die Ergebnisse des Forschungsberichts basieren auf einer schriftlichen Befragung aller bundesdeutschen Städte und Gemeinden (einschließlich der in Frage kommenden Modellvorhaben des ExWost) mit mehr als 25 000 Einwohnern zu Milieuschutzsatzungen, einer vertieften Analyse der Anwendungs- und Vollzugspraxis von Milieuschutzsatzungen in sechs repräsentativen Fallstudienorten (München, Nürnberg, Wiesbaden, Rostock, Potsdam, Eisenach) sowie einer Auswertung der einschlägigen Literatur und Rechtsprechung.

Das Forschungsprojekt erbrachte folgende Ergebnisse:

- Die Zahl der Anwenderstädte hat gegenüber einer Difu-Studie aus dem Jahre 1981 deutlich zugenommen. Insgesamt wurden bislang in 47 Städten 137 Milieuschutzsatzungen erlassen.
- Der überwiegende Teil der Milieuschutzsatzungen erfaßt Gebiete der Innenstadt sowie des innenstadtnahen Bereichs. Was die Bevölkerungsstruktur betrifft, so handelt es sich insbesondere um Gebiete, in denen der Anteil einkommensschwacher Haushalte relativ hoch ist.
- In den alten Bundesländern erfassen Milieuschutzsatzungen im wesentlichen intakte und funktionsfähige Gebiete, während es sich in den neuen Bundesländern im wesentlichen um städtebaulich nicht intakte Gebiete handelt, die aus baulicher Sicht einen sehr schlechten Zustand aufweisen.
- Gerade die Fallstudien ergaben, daß sich Milieuschutzsatzungen vor allem in den untersuchten westdeutschen Großstädten bewährt haben und ihre Zielsetzung, negative städtebauliche Folgeprobleme (z. B. Notwendigkeit, preiswerten Wohnraum an anderer Stelle des Gemeindegebiets zu schaffen) als Konsequenz eines Verdrängungsprozesses zu vermeiden, erfüllen. Dies erfolgt durchgehend über den Erhalt des preiswerten Wohnungsbestandes in den Satzungsgebieten. Mittelbar kommt es dabei zu einer Begrenzung der Mietbelastung für die in den Satzungsgebieten woh-

nende Bevölkerung auf die jeweils für das Gebiet spezifische Miete.

- Beim Vollzug der Milieuschutzsätzen, d. h. bei der Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit von Anträgen auf Abbruch, Änderung bzw. Nutzungsänderung baulicher Anlagen, wurden von den einzelnen Fallstudienstädten unterschiedliche Verfahren zur Ausfüllung des Merkmals der Verdrängungsgefahr der Wohnbevölkerung angewandt. Hilfsindikatoren wie vor allem die Miethöhe oder eine die Miethöhe betreffende Größe – z. B. gebietspezifische Mieten, Höchstbelastungswerte, Mietspiegelpreisniveaus – werden herangezogen, um bei deren Überschreiten von dem Vorliegen einer Verdrängungsgefahr auszugehen. Für die Genehmigungsfähigkeit z. B. von Modernisierungsmaßnahmen ist dann ausschlaggebend, ob hieraus Mieterhöhungen resultieren, die die oben dargestellten Referenzgrößen überschreiten oder nicht. Bei einem Überschreiten wird von der Gefahr eines Verdrängungsprozesses und vom Eintritt der negativen städtebaulichen Folgeprobleme, z. B. in Form der Notwendigkeit, an anderer Stelle im Gemeindegebiet preiswerten Wohnraum für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen zu schaffen, ausgegangen. Festgestellt wurde auch, daß diese Verfahrensweise in der Praxis genügenden Spielraum für Modernisierungen in sozialverträglichem Maß in den Satzungsgebieten läßt. Das Instrument der Milieuschutzsatzung entwickelt also neben seiner direkten städtebaulichen Zielsetzung auch mittelbare wohnungspolitische Wirkungen durch den Erhalt von preiswertem Wohnraum. Gleichzeitig ist aber festzuhalten, daß der Erlaß einer Milieuschutzsatzung stets aus städtebaulichen Gründen gerechtfertigt sein muß und nicht zielgerichtet als Instrument der Mietpreispolitik eingesetzt werden darf.
- In der Konsequenz ergibt sich, daß sich das Instrumentarium der Milieuschutzsatzung in der kommunalen Praxis bewährt hat und kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf in bezug auf die Regelungen des Baugesetzbuchs zur Milieuschutzsatzung besteht.

5. Expertengespräch: Stadt der kurzen Wege

Bearbeiter: Dr. Rolf-Peter Löhr,
Deutsches Institut für Urbanistik

a) Zielsetzung

Insbesondere aus Gründen der Sicherung einer „nachhaltigen Entwicklung“, der Verringerung des Flächenverbrauchs, der Reduzierung des Verkehrsaufkommens sowie der Erhaltung und Schaffung von Urbanität wird im Sinne einer Stadt der kurzen Wege eine verstärkte Nutzungsmischung gefordert. Ziel des Expertengesprächs, an dem Teilnehmer aus den Bereichen der Planer, Verwaltung, Wissenschaft und Richterschaft mitgewirkt haben, war die Klärung der Rolle, die einer künftigen Änderung der BauNVO für mehr Nutzungsmischung zukommen könnte.

b) Wesentliche Ergebnisse

- Die Bedeutung der BauNVO für die Frage der Nutzungsmischung wird vor allem in ihrer Leitbildfunktion gesehen, die grundsätzlich von einer Trennung der Funktionen ausgeht und eine größere Nutzungsmischung nur als Ausnahme, nicht als Regel zulässt. Zugleich wurde auf wesentlich stärkere, für die Entstehung von Nutzungsmischung bzw. Funktionstrennung maßgebliche Faktoren – vor allem ökonomischer Art (Bodenpreise) – hingewiesen. Maßgeblich sei auch das gewachsene Bedürfnis nach Freiheit von gegenseitigen Störungen sowohl beim Wohnen wie beim Produzieren.
- Nutzungsmischung sei daher nicht durch Planung „gegen den Markt“ zu erreichen. Sie könne jedoch durch eine Novellierung der BauNVO, die deutlich mache, daß nicht Nutzungstrennung, sondern Nutzungsmischung der städtebauliche „Normalfall“ sei, gefördert werden.
- Ein strukturelles Problem der Nutzungsmischung besteht in der Wahrung der Verträglichkeit der Mischung verschiedener Funktionen. Hier ist das Planungsrecht zwar in der Lage, einen Ausgleich der verschiedenen Interessen zu finden, Grenzen werden jedoch durch die immissionschutzrechtlichen Standards gesetzt, die sich bei der Genehmigung und Überwachung störender Anlagen durchsetzen (Nachbarschutz).
- Denkbar wäre, in einer Novellierung der Baunutzungsverordnung nur noch ein einziges Wohngebiet vorzusehen, um künftig Immissionschutzanforderungen in den verschiedenen, dem Wohnen dienenden Gebieten so zu vereinheitlichen, daß das Wohnen überall denselben Schutz genießt. Auf die Gebietstypologie an sich sollte jedoch nicht verzichtet werden, da sie eine wichtige Hilfestellung für die Bauleitplanung sei. Bereits der Vorhaben- und Erschließungsplan erlaube im übrigen, ohne Rückgriff auf die BauNVO Art und Maß der baulichen Nutzung (und Mischung) zu bestimmen.

6. Gesetzliche Vorkaufsrechte der Gemeinde

Bearbeiter: Prof. Dr. Jost Pietzcker, Bonn

a) Zielsetzung

Im Hinblick auf das Auslaufen des Maßnahmenengesetzes zum Baugesetzbuch und der Überleitungsvorschriften Ende 1997 sollte in dem Expertengespräch erörtert werden, ob die Regelung des § 3 BauGB-MaßnahmenG vollständig ins Baugesetzbuch übernommen werden kann. Weiterhin sollte untersucht werden, ob das Vorkaufsrecht des § 3 BauGB-MaßnahmenG auf alle Nutzungen erweitert werden kann, ob das Vorkaufsrecht auch bei anderen Bauvorhaben zugunsten Dritter ausgeübt werden kann und ob ein preislimitiertes Vorkaufsrecht generell eingeführt werden soll.

Der Auftragnehmer sollte in diesem Expertengespräch die Gesprächsleitung übernehmen und als Vorbereitung ein Kurzgutachten erstellen.

b) Wesentliche Ergebnisse

Das Expertengespräch hat die Vermutung bestätigt, die sich aus der Darstellung der Entwicklung des Vorkaufsrechts seit 1949 ergeben hat. Die in den bisherigen Novellierungen erkennbare Wellenbewegung im Hin und Her von Ausdehnung und Einschränkung des gemeindlichen Vorkaufsrechts ist durch die gegenläufigen Interessen des Grundstücksverkehrs einerseits, der gemeindlichen Sicherung der Bauleitplanung im weitesten Sinne andererseits bestimmt. Dieser Interessengegensatz wirkt naturgemäß auch auf die gegenwärtig anstehende Frage einer (modifizierten) Übernahme des § 3 BauGB-MaßnahmenG ins Dauerrecht oder der Rückkehr zur Gesetzeslage nach dem BauGB 1987 ein. Für die zu treffende politische Entscheidung des Gesetzgebers lassen sich dem Kurzgutachten und dem Expertengespräch folgende Hinweise entnehmen:

Aus der Sicht der Gemeinden läßt sich die Bedeutung des gesetzlichen Vorkaufsrechts nicht zutreffend an der in fast allen Gemeinden geringen Häufigkeit der Ausübung dieses Rechts ablesen. Die Gemeinden halten den mit der Prüfung zahlreicher Grundstückskaufverträge verbundenen Verwaltungsaufwand vor allem angesichts der indirekten Auswirkungen des Vorkaufsrechts bei freiwilligen Verkäufen, bei Abwendungsvereinbarungen und im Hinblick auf die Beeinflussung der Preisentwicklung für lohnend. Die politische Würdigung muß die Beeinträchtigungen des Grundstücksverkehrs, den Verwaltungsaufwand, die Ausübungsfälle und insbesondere die indirekten Wirkungen des Vorkaufsrechts in Rechnung stellen.

Will man die Erweiterung des gesetzlichen und nicht erst durch Satzungen zu begründenden Vorkaufsrechts in § 3 Abs. 1 BauGB-MaßnahmenG ins Dauerrecht überführen, bietet sich eine (gekürzte) Übernahme in den Katalog des § 24 Abs. 1 BauGB an.

Eine weniger weitgehende Alternative besteht darin, das Satzungsverkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 BauGB auf die Fälle des § 3 Abs. 1 BauGB-MaßnahmenG zu erstrecken, die nicht schon von § 25 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BauGB erfaßt sind. Dieser Weg hat aus der Sicht der Gemeinden den Nachteil, daß es, wie die Erfahrung zeigt, aus kommunalpolitischen Gründen regelmäßig nicht zum Erlaß einer derartigen Vorkaufsrechtssatzung kommt, während der Hinweis auf ein gesetzlich nach § 24 BauGB zur Verfügung gestelltes Instrument im jeweiligen Einzelfall praktikabel erscheint. Eine Ausdehnung des Vorkaufsrechts über §§ 24, 25 BauGB hinaus für bebaute Grundstücke oder für andere Gebiete als Wohngebiete erscheint nicht dringlich.

Eine Klarstellung im Gesetz oder in der Gesetzesbegründung, daß die Gemeinde von den verschiedenen ihr gesetzlich eingeräumten Vorkaufsrechten nach Wahl Gebrauch machen kann (s. jetzt § 3 Abs. 2 erster Halbsatz BauGB-MaßnahmenG) erscheint angezeigt.

Während aus gemeindlicher Sicht die allgemeine Voraussetzung des Wohls der Allgemeinheit ausreicht und die Anforderungen an den Verwendungszweck des Grundstücks nicht zu restriktiv gefaßt

werden sollten, erscheint es aus eigentumsrechtlicher Sicht vorzugswürdig, das Vorkaufsrecht stärker auf die Sicherung der Bauleitplanung zu beziehen und insbesondere bei der Anknüpfung des Vorkaufsrechts schon an den Aufstellungsbeschluß für einen Flächennutzungsplan zu verlangen, daß ein bestimmter öffentlicher Zweck der Grundstücksnutzung konkretisiert ist.

Die Erweiterung der Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten Dritter in § 3 Abs. 4 BauGB-MaßnahmenG wird nicht als problematisch angesehen.

Bei einer Übernahme der Preislimitierung des § 3 Abs. 3 BauGB-MaßnahmenG ins Dauerrecht, die im Expertengespräch umstritten geblieben ist, sind folgende Zusammenhänge zu beachten:

- Im Fall einer Übernahme müßte das Rücktrittsrecht beibehalten werden.
- Es empfiehlt sich gerade im Hinblick auf das Rücktrittsrecht, der Gemeinde lediglich die Möglichkeit zur Preislimitierung zu eröffnen, ihr also auch den Weg offenzulassen, das Vorkaufsrecht ohne Preislimitierung auszuüben und damit einen Rücktritt auszuschließen.
- Es besteht auch die Alternative, die Preislimitierung lediglich bei der Ausübung des Vorkaufsrechts für bestimmte Zwecke, etwa zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus im weiten Sinne, vorzusehen. Aus kommunaler Sicht ist eine weite Fassung des Anwendungsbereichs der Preislimitierung vorzugswürdig.
- Die größte praktische Bedeutung könnte der Preislimitierung im Außenbereich zukommen; dort ist allerdings die Bestimmung des Verkehrswertes u. U. schwierig.

Bei einer Übernahme der Preislimitierung ins Dauerrecht stellt sich die Frage einer Vereinheitlichung der Preisbestimmung in den Fällen des § 28 Abs. 3 BauGB (Entschädigungswert) und in den übrigen Fällen (Verkehrswert). Aus der Sicht der Praxis besteht der Wunsch nach Vereinheitlichung. Allerdings sind die Schwierigkeiten im Hinblick auf die verschiedenen Vergleichsfälle und gewisse verfassungsrechtliche Vorgaben erheblich; deshalb liegt es nahe, bei den unterschiedlichen Maßstäben zu bleiben.

Eine Konkretisierung der in § 28 Abs. 1 BauGB für das Negativattest genannten Frist – etwa auf einen Monat – ist möglich, erscheint aber nicht dringlich. Die bei Ausübung des Vorkaufsrechts der Gemeinde gesetzte Frist von zwei Monaten ist eher knapp bemessen.

7. Recht der Teilungsgenehmigung

Bearbeiter: RA Prof. Dr. Hans-Jörg Birk, Stuttgart

a) Zielsetzung

Das Expertengespräch sollte klären, unter welchen Voraussetzungen die planungsrechtliche Teilungsge-

nehmung nach den §§ 19ff. BauGB entfallen kann; ob bei einer Streichung der Teilungsgenehmigung auf die Sicherungs- und Käuferschutzfunktion der Teilungsgenehmigung verzichtet werden kann oder ggf. die Sicherungs- und Käuferschutzfunktion der Teilungsgenehmigung anders abgefangen werden kann.

Der Auftragnehmer sollte in diesem Expertengespräch die Gesprächsleitung übernehmen und als Vorbereitung ein Kurzgutachten erstellen.

b) Wesentliche Ergebnisse

Die Teilnehmer des Expertengesprächs sind zu folgendem Ergebnis gekommen:

Einstimmig wird die Schutzfunktion des Eigentümers bzw. Erwerbers (§ 21 BauGB) für entbehrlich gehalten. Diese Schutzfunktion rechtfertigt nicht den erheblichen Verwaltungsaufwand und die dadurch bedingten Verzögerungen des Grundstücksverkehrs.

Die Aufrechterhaltung der Sicherungsfunktion während der Planungsphase (Bebauungsplanaufstellung) wird für erforderlich gehalten. Dies betrifft die Vorschriften über die Veränderungssperre und die Zurückstellung von Baugesuchen (vgl. § 20 Abs. 1 Nr. 4 BauGB und § 15 Abs. 2 BauGB).

Dasselbe gilt für Verfahren der Umlegung (§ 51 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB), der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen (§ 144 Abs. 1 Nr. 2) und der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen (§ 144 Abs. 1 Nr. 2 BauGB i. V. m. § 169 Abs. 1 Nr. 1 BauGB).

Eine deutliche Mehrheit der Teilnehmer spricht sich für die Abschaffung der Teilungsgenehmigung aus, sobald Bebauungspläne in Kraft getreten sind.

Eine Mindermeinung plädiert dafür, den Gemeinden die fakultative Möglichkeit einzuräumen, in Bebauungsplangebietern durch Satzung die Genehmigungspflicht von Grundstücken (ggf. zeitlich beschränkt) einzuführen.

Für den unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) und für den Außenbereich (§ 35 BauGB) halten die Gesprächsteilnehmer die Sicherungsfunktion für entbehrlich. Das Genehmigungserfordernis kann für diese Bereiche entfallen.

Einheitlich gehen die Gesprächsteilnehmer bei Abschaffung der Teilungsgenehmigung von einem deutlich verminderten Verwaltungsaufwand aus. Allerdings wird ein Teil des Aufwandes in andere Verfahren (Bauvoranfrage, Baugenehmigungsverfahren und Bauaufsicht) verlagert werden.

Die Gesprächsteilnehmer plädieren einheitlich für die Aufrechterhaltung des § 22 BauGB einschließlich der Zulässigkeitsvoraussetzung „Rechtsverordnung“ unter gleichzeitiger Erweiterung der Satzung auf das gesamte Gemeindegebiet.

8. Symposium „Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen – Erfahrungen und Perspektiven“

Bearbeiter: Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

a) Zielsetzung

Mit dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. April 1993 wurde das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme aus dem zeitlich befristeten Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch in das Dauerrecht des Baugesetzbuches übernommen. Wie eine im Jahre 1994 vom Deutschen Städte- und Gemeindebund und Deutschen Städtetag gemeinsam durchgeführte bundesweite Umfrage zur städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zeigt, findet dieses Instrument bei den Gemeinden großen Anklang.

Im Rahmen des Symposiums sollten Experten und Praktiker, die mit der Vorbereitung und Durchführung von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen vertraut sind, über ihre Erfahrungen und Probleme mit diesem Instrument sowie die beschrittenen Lösungswege berichten. Den Schwerpunkt der Diskussion und Erörterung sollten dabei die Themenkreise bilden, die sich vor Ort als besonders schwierig herausgestellt haben. Die Auswertung dieser Erfahrungen sollte letztlich dazu dienen, ggf. bestehenden Änderungs- oder Ergänzungsbedarf bei den gesetzlichen Regelungen herauszuarbeiten.

b) Wesentliche Ergebnisse

An dem Symposium, das am 13. und 14. Juni 1995 in Berlin stattfand, nahmen insgesamt 90 Experten aus den kommunalen Fachverwaltungen, den fachlich zuständigen Bundes- und Landesbehörden, aus Wissenschaft und Forschung sowie von verschiedenen Entwicklungsträgern und Planungsbüros teil. In insgesamt neun Referaten wurden Fragen der Vorbereitung, Durchführung und Finanzierung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen aufgegriffen und diskutiert. Den Abschluß bildete eine Podiumsdiskussion, an der auch der Vorsitzende des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau des Deutschen Bundestages, Werner Dörflinger, teilnahm. Hier wurden die Erfahrungen und Perspektiven des Entwicklungsrechts vor dem Hintergrund der Diskussion des Symposiums noch einmal grundsätzlich thematisiert.

Das Symposium führte im wesentlichen zu folgenden Ergebnissen:

- Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme wurde einhellig positiv bewertet. Sie hat sich bewährt und ist unverzichtbar geworden.
- Es besteht kein materieller Änderungsbedarf von Bedeutung im Baugesetzbuch.
- Das im Juni 1990 wieder eingeführte neugefaßte Instrumentarium der Entwicklungsmaßnahme wird in sehr viel größerem Maße angewandt als zu Zeiten des Städtebauförderungsgesetzes. Dabei werden Entwicklungsmaßnahmen nicht nur bei der erstmaligen Entwicklung von Bauflächen ge-

nutzt, sondern auch als sog. Neuordnungsmaßnahmen eingesetzt, um Gebiete einer neuen Entwicklung zuzuführen. Gerade bei solchen Neuordnungsmaßnahmen, die in der Regel nicht kostendeckend ausgehen werden, sind Städtebauförderungsmittel unverzichtbar.

- Das Entwicklungsrecht leistet einen wichtigen Beitrag zur notwendigen Baulandmobilisierung.

Trotz der derzeit zu beobachtenden temporären Entspannung auf dem Wohnungsbaumarkt hat es nichts an Bedeutung eingebüßt, da von einer dauerhaften Bedarfsdeckung nach den aktuellen Bevölkerungsprognosen keine Rede sein kann. Dies gilt in besonderem Maße für die Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung.

- Entwicklungsmaßnahmenrecht und die Möglichkeiten zu konsensuellem Handeln im Städtebau, z. B. in Form von städtebaulichen Verträgen, können sich auch ergänzen. Dies gilt zum einen im Vorfeld einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, wenn eine einvernehmliche Lösung im Wege eines städtebaulichen Vertrages deren Erforderlichkeit entfallen läßt. Zum anderen eröffnet das neue Entwicklungsrecht auch Möglichkeiten zur Kooperation im Rahmen der Maßnahme selbst, z. B. wenn durch eine Abwendungsvereinbarung mit dem derzeitigen Eigentümer auf den ansonsten durchzuführenden kommunalen Grunderwerb verzichtet werden kann.
- Als Defizit wurden allerdings die steuerrechtlichen Rahmenbedingungen empfunden (Besteuerung von Landwirten bei der Entnahme land- und forstwirtschaftlich genutzter Flächen aus dem Betriebsvermögen zum Zweck der Bereitstellung von Bauland sowie doppelte Erhebung von Grunderwerbsteuer im Zuge von Bodenordnungsmaßnahmen in städtebaulichen Entwicklungsbereichen).

9. Probleme unterschiedlicher Fassungen der BauNVO bei der Anwendung von Bebauungsplänen – insbesondere bei Schichtenbebauungsplänen

Bearbeiter: Prof. Dr. Jost Pietzcker, Bonn,
mit Forschungs- und Informations-
Gesellschaft für Fach- und Rechtsfragen
der Raum- und Umweltplanung mbH,
Kaiserslautern

a) Zielsetzung

Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bauleitplänen erfolgen auf der Grundlage der jeweils gültigen Fassung der Baunutzungsverordnung – BauNVO. Die verschiedenen Änderungen der BauNVO in den letzten Jahrzehnten haben, wenn die Bauleitpläne in entsprechenden Abständen überarbeitet wurden, dazu geführt, daß für ein und denselben Plan verschiedene Fassungen der BauNVO maßgeblich sind. Diese unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen („Schichten“) führen möglicherweise zu Schwierigkeiten beim Vollzug nicht nur bei den eigentlichen „Schichtenbebauungsplänen“ (Bebau-

ungspläne, für deren verschiedene Festsetzungen unterschiedliche Fassungen der BauNVO gelten), sondern auch wegen des Nebeneinanders verschiedener Generationen von Bebauungsplänen, für die unterschiedliche Fassungen der Baunutzungsverordnung gelten.

Bereits im Verfahren zum Erlaß der Vierten Verordnung zur Änderung der Baunutzungsverordnung (BauNVO 1990) hat der Bundesrat auf solche Schwierigkeiten hingewiesen (BR-Drucksache 354/1/89).

Das Forschungsprojekt sollte aufbauend auf einer rechtstatsächlichen Untersuchung mit schriftlicher Befragung von 134 Gemeinden und vertiefenden mündlichen Befragungen in zehn Fallbeispielsgemeinden Aussagen zum Bedarf und zu den Möglichkeiten einer rechtlichen Lösung der Problematik treffen.

b) Wesentliche Ergebnisse

Probleme mit dem Nebeneinander verschiedener Fassungen der BauNVO werden von etwa 40 % der Gemeinden gesehen. Dabei handelt es sich im wesentlichen um verwaltungsorganisatorische Probleme, die vor allem dadurch ausgeräumt werden können, daß die jeweils anzuwendende Fassung der BauNVO auf den Plänen kenntlich gemacht wird. Aus Sicht der Gemeinden und Bauaufsichtsämter können etwaige Unsicherheiten hinsichtlich der anzuwendenden Fassung der BauNVO jedoch verwaltungsintern vor Abschluß des Genehmigungsverfahrens ausgeräumt werden.

Schichtenbebauungspläne können durch ein- oder mehrmalige Änderung von Bebauungsplänen entstehen. Bei den untersuchten Gemeinden sind rd. 25 % der Bebauungspläne in der Vergangenheit geändert worden. Bei 78 % der befragten Gemeinden lagen Schichtenbebauungspläne vor. Bezogen auf die Gesamtzahl der Bebauungspläne in den Gemeinden liegt der Anteil der Schichtenbebauungspläne bei rd. 11 %. Probleme mit der Anwendung von Schichtenbebauungsplänen werden von 40 % der Gemeinden gesehen, bei denen Schichtenbebauungspläne vorliegen. Mit sinkender Gemeindegröße steigt der Anteil von Schichtenbebauungsplänen und werden häufiger Probleme genannt. Dies hängt auch mit der unterschiedlichen Planungspraxis der Gemeinden zusammen: Im Gegensatz zu den Großstädten werden in mittleren und kleinen Gemeinden Bebauungspläne häufiger geändert. Dies betrifft sowohl den Anteil der von Änderungen betroffenen Bebauungspläne wie auch die Häufigkeit von Änderungen ein- und desselben Bebauungsplans.

Die sachliche Problematik der möglichen Schwierigkeiten hinsichtlich der Beurteilung von Bauvorhaben bei Schichtenbebauungsplänen ist relativ eingeschränkt. Sie betrifft im wesentlichen nur vier Bereiche, nämlich

- den großflächigen Einzelhandel,
- die Berechnung der Grundflächenzahl nach § 19 Abs. 4 BauNVO,
- den erleichterten Dachgeschoßausbau nach § 20 Abs. 3 BauNVO
- sowie Vergnügungsstätten.

Die damit verbundenen Unsicherheiten können jedoch in aller Regel im Baugenehmigungsverfahren ausgeräumt werden. Eine höhere Anfälligkeit für Rechtsbehelfe bei Entscheidungen aufgrund von Schichtenbauungsplänen läßt sich nicht feststellen.

Das Problem des Nebeneinanders verschiedener Fassungen der BauNVO und die Existenz von Schichtenbauungsplänen beschäftigen die Praxis nach der Untersuchung insgesamt nur selten. Dem entspricht es, daß Planänderungen nur in seltenen Fällen aus Gründen der Rechtsanpassung vorgenommen werden, sondern gezielt zur Verwirklichung städtebaulicher Ziele eingesetzt werden. Hervorzuheben ist dabei, daß immerhin in der Hälfte der Fälle auf eine Änderung des Gesamtplans verzichtet wird, sondern nur einzelne Festsetzungen an neues Recht angepaßt werden. Die Hälfte der befragten Gemeinden hält es auch nicht für notwendig, daß der Gesetzgeber hier eine einheitliche Regelung schafft.

Dementsprechend wird von den befragten Gemeinden auch keine der möglichen gesetzlichen Lösungsmöglichkeiten favorisiert: Sowohl das Regelungsmodell eines Negativbeschlusses (in dem die Gemeinde binnen einer bestimmten Frist durch Beschluß die Geltung der neuen BauNVO ausschließen kann), wie auch das Modell eines Positivbeschlusses (in dem die Gemeinde den Beschluß fassen kann, daß die BauNVO in der jetzigen Fassung für ihre bestehenden Bauungspläne gilt), wurde überwiegend abgelehnt. Auch bezüglich der Möglichkeit, die Befreiungsvorschriften zu erweitern, waren die Meinungen geteilt. Einerseits entspreche dies einer bereits jetzt gängigen Praxis, andererseits könnten so Einschränkungen für die Bauherren aufgrund einer Neufassung der BauNVO nicht umgesetzt werden.

Im Ergebnis kommt die Untersuchung zu keiner Empfehlung, die Problematik der Schichtenbauungspläne bzw. des Nebeneinanders unterschiedlicher Fassungen der BauNVO gesetzlich zu regeln:

- Der differenzierte Umgang der Planungspraxis zum Einsatz neuer Regelungen der BauNVO bei Änderung von bestehenden Bauungsplänen zeige, daß das Ziel der Rechtsbereinigung und Verwaltungsvereinfachung nicht im Vordergrund der gemeindlichen Zielsetzungen stehe.
- Die Schwierigkeiten in der Anwendung der unterschiedlichen Fassungen der BauNVO konnten in der Praxis in aller Regel bereinigt werden.
- Eine Umstellung auf eine andere Fassung der BauNVO führe zu einer Änderung der planerischen Entscheidung der Gemeinde. Hier müsse, insbesondere bei tiefgreifenden Novellierungen der BauNVO, mit städtebaulich problematischen Ergebnissen gerechnet werden. Dies sei für die jetzt gültige Fassung (BauNVO 1990) schon bei einer Erstreckung von § 19 Abs. 4 BauNVO auf ältere Bauungspläne zu befürchten. Widersprüchliche oder sinnlose Pläne könnten bereits jetzt entstehen, wo von den Gliederungsvorschriften nach § 1 Abs. 4 bis Abs. 10 BauNVO Gebrauch gemacht wurde oder in alten Gewerbegebieten Einkaufszentren festgesetzt sind.

- Für nach älteren Bauungsplänen unzulässige Vorhaben könne bereits jetzt die Befreiungsvorschrift des § 31 Abs. 2 BauGB Abhilfe schaffen. Daneben stehe den Gemeinden das Instrument der Änderung des Bauungsplans zur Verfügung.
- Auch die Modelle eines Positiv- bzw. Negativbeschlusses könnten das Ziel der Rechtsklarheit bzw. Verwaltungsvereinfachung nicht erreichen, da die planerische Entscheidung insgesamt wieder zu kommunalpolitischen Diskussionen gestellt wurde und die planerische Kapazität der Gemeinde in hohem Maße beansprucht wird. Auch im Fall einer differenzierten Entscheidung der Gemeinde über die Anwendbarkeit der jeweiligen Neufassung der BauNVO bei einzelnen Bauungsplänen wird die Problematik der Schichtenbauungspläne nicht beseitigt.
- Übergeleitete Bauungspläne (Inkrafttreten vor 1962) könnten von dieser Regelung ebenfalls nicht erfaßt werden.
- Soweit es bei einer Umstellung zu Entschädigungsansprüchen kommt, könne der Bund möglicherweise die Gemeinde, soweit sie nicht ohnedies nach allgemeinen Grundsätzen die Entschädigungspflicht trifft, als alleinige Entschädigungspflichtige bestimmen. In der kommunalen Praxis hätten bisher Entschädigungsansprüche nur eine sehr geringe Rolle gespielt, dies mag jedoch auch damit zusammenhängen, daß die Gemeinden in ihrer Änderungspraxis das Entstehen solcher Ansprüche vermieden haben.

10. Baulasten in der Umlegung, Grenzregelung, Sanierung und städtebaulichen Entwicklung

Bearbeiter: Prof. Dr. Rudolf Stich, Kaiserslautern

a) Zielsetzung

Vorschriften über die Baulast, deren Regelung über die landesrechtlichen Bauordnungen erfolgt, finden sich im BauGB nur vereinzelt. Zwei Bundesländer (Bayern, Brandenburg) haben in ihrem Bauordnungsrecht keine Rechtsvorschriften über Baulasten, die erforderliche Sicherung baurechtlich bedeutsamer Verhältnisse muß hier durch die Begründung von Dienstbarkeiten erfolgen.

Das Rechtsgutachten befaßt sich mit der rechtssystematischen Aufklärung der Rechtsprobleme, die sich infolge der unterschiedlichen Regelungen in den Bundesländern ergeben, und prüft insbesondere die Anwendungsvoraussetzungen, die Anwendungsmöglichkeiten und die Rechtswirkungen der Baulasten und der Dienstbarkeiten als Instrumente zur Sicherung baurechtlich bedeutsamer Zustände und vergleicht beide Rechtsinstrumente unter dem Gesichtspunkt ihrer Vor- und Nachteile. Die Forschungsleitfrage war, ob und inwieweit im BauGB ggf. Änderungen, Ergänzungen oder neue Regelungen über die Baulast im Umlegungs- und Grenzregelungsrecht sowie im Sanierungs- und Entwicklungsrecht getroffen werden sollten.

b) Wesentliche Untersuchungsergebnisse

Die Begriffs- und damit auch die Zweckbestimmung der Baulast läßt sich wie folgt formulieren: Mit der Baulast wird ein tatsächlicher oder rechtlicher Zustand, der nach den (Regel-)Anforderungen des Baurechts für die Zulässigkeit eines Bauvorhabens an sich gegeben sein müßte, durch einen zugelassenen anderen Zustand ersetzt.

In den Landesbauordnungen (außer Bayern und Brandenburg) sind folgende Baulasten ausdrücklich geregelt: Zufahrts-Baulasten, Vereinigungs-Baulasten, Anbau-Baulasten, Abstandsflächen-Baulasten, Spielflächen-Baulasten sowie Stellplatzflächen-Baulasten. Die Anwendungsmöglichkeiten der Baulasten lassen sich aber nicht abschließend auflisten. Baulasten sind immer dann zulässig, wenn mit der Übernahme der Verpflichtung zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen Hindernisse ausgeräumt werden sollen, die der Bebauung eines Grundstücks oder der Änderung der Nutzung einer baulichen Anlage entgegenstehen und diese Rechtsgestaltung öffentlich-rechtlichen Vorschriften nicht zuwiderläuft.

Die Frage nach den Rechtswirkungen von Baulasten und ihren Durchsetzungsmöglichkeiten kann nicht für alle Arten ihrer Anwendung einheitlich beantwortet werden. Für die Zufahrts-, Spielflächen- und Stellplatzflächen-Baulast gilt folgendes: Hindert der Baulastverpflichtete die Benutzung der Zufahrt (Spielflächen, Stellplatzflächen), für die eine Baulast bestellt, aber nicht zugleich ein zivilrechtlicher Rechtsgrund geschaffen worden ist, und ist der Baulastbegünstigte auf die Benutzung der Zufahrt angewiesen, so kann er von der Bauaufsichtsbehörde fordern, daß sie gegen den Baulastverpflichteten eine entsprechende Ordnungsverfügung erläßt.

Im Bauordnungsrecht Bayerns und Brandenburgs – das die Baulast nicht kennt – wird in den Bestimmungen über die Bebauung der Grundstücke mit Gebäuden bezüglich der Zufahrten, über die Übernahme von Abstandsflächen auf Nachbargrundstücke sowie über Stellplätze verlangt, daß die geforderten Zustände (Zufahrten, übernommene Abstandsfläche, geeignete Grundstücke in zumutbarer Entfernung) „rechtlich gesichert“ werden. Diese rechtliche Absicherung erfolgt durch Bestellung einer Grunddienstbarkeit zugunsten des jeweiligen Eigentümers des Baugrundstücks und einer inhaltsgleichen beschränkten persönlichen Dienstbarkeit zugunsten der Gemeinde bzw. Bauaufsichtsbehörde.

Bedeutsam für die Anwendbarkeit der Grunddienstbarkeit (§ 1018 BGB) und der beschränkten persönlichen Dienstbarkeit (§ 1090 BGB) als Sicherungsinstrumente im öffentlichen Baurecht ist, daß mit ihnen die Ausübung eines Rechts ausgeschlossen werden kann, das sich aus dem Eigentum an dem belasteten Grundstück ergibt. Dagegen kann die Verpflichtung zu einem aktiven Handeln nicht Gegenstand einer der beiden Rechtsformen der Dienstbarkeit sein.

Damit kann die in der Praxis bedeutsame Regelung der sog. Vereinigungs-Baulast, mit der mehrere (grundbuchrechtlich eigenständige) Grundstücke zum Zwecke der Bebauung zu einer baurechtlichen

Beurteilungseinheit zusammengefaßt werden können, mit Grunddienstbarkeiten nicht erreicht werden.

Außer in der Zwangsversteigerung gewähren Baulasten und Dienstbarkeiten für die baurechtlich bedeutsamen Zustände, die sie sichern sollen, im wesentlichen den gleichen Bestand auf Dauer, d. h. bis zu dem Zeitpunkt, in dem bei einer Baulast die Bauaufsichtsbehörde auf sie verzichtet und in dem bei einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit die begünstigte öffentlich-rechtliche Körperschaft die Aufhebung erklärt und die Löschung im Grundbuch stattfindet.

Eine Umfrage bei 19 Städten mit Bauaufsichtsbehörde in Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz hat ergeben – ebenso eine Auswertung neuerer Baurechts-Literatur –, daß Baulasten eine große Bedeutung für die Lösung von Problemen zukommt, die sich aufgrund konkreter Grundstückssituationen der Bebauung von Grundstücken entgegenstellen können. Das Rechtsinstrument der Baulast wird in seinen Anwendungsmöglichkeiten hinsichtlich des Verfahrens zur Begründung und Löschung von Baulasten und bezüglich ihrer Rechtswirkungen einhellig positiv beurteilt.

Ergebnis der Untersuchung ist, daß die Baulasten in der Baurechts-Verwaltungspraxis als wirksame Rechtsinstrumente zur Erleichterung und Beschleunigung des Bauens beurteilt und angewandt werden. Speziell in der Umlegung, Grenzregelung, Sanierung und städtebaulichen Entwicklung sind Baulastenfälle nach der Umfragebeantwortung der Städte aber eher die Ausnahme.

11. Auswirkungen der Privatisierung von Bahn und Post auf das Bauplanungsrecht

Bearbeiter: Friederike Roer,
Zentralinstitut für Raumplanung
an der Universität Münster

a) Zielsetzung

Infolge der teilweise bereits durchgeführten Privatisierung von Post und Bahn treten an die Stelle der Bundespost und der Deutschen Bundesbahn private Nachfolgeunternehmen. Damit ist die wichtige Grundsatzfrage aufgeworfen, ob auch für diese Nachfolgeunternehmen (insbesondere Telekom und Deutsche Bahn AG) die bislang für die Deutsche Bundespost und die Deutsche Bundesbahn einschlägigen Rechtsvorschriften des Baugesetzbuches weiterhin Anwendung finden. Durch ein Kurzgutachten sollten folgende Fragen geklärt werden:

- Sind die Nachfolgeunternehmen von Post und Bahn noch als Träger öffentlicher Belange im Sinne der §§ 4 und 7 BauGB zu qualifizieren?
- Welche der bislang anwendbaren Darstellungen nach § 5 und Festsetzungen nach § 9 BauGB in Bauleitplänen sind für Vorhaben der Nachfolgeunternehmen noch anwendbar?

- Sind die Vorschriften der § 19 Abs. 4 Nr. 3 (Teilungsgenehmigung), § 26 Nr. 2a (Vorkaufsrecht), § 35 Abs. 1 Nr. 4 (Fernmeldeanlage im Außenbereich), § 37 (Bauliche Anlagen des Bundes), § 38 (Privilegierung von Planungsträgern) und § 150 BauGB (Ersatz für Anlagen der öffentlichen Versorgung im Sanierungsgebiet) noch anwendbar?

b) Wesentliche Ergebnisse

Hinsichtlich der Auswirkungen der Privatisierung von Bahn und Post auf das Bauplanungsrecht kommt das Kurzgutachten zu dem Ergebnis, daß abgesehen von bestimmten Ausnahmen die Nachfolgeunternehmen von Bahn und Post nicht mehr den Regelungen der §§ 4 und 7 BauGB unterliegen: Nach Auffassung der Gutachterin handeln diese Unternehmen nach der Gesetzeslage überwiegend rein privatwirtschaftlich und sind daher nur in bestimmten Bereichen zur Berücksichtigung öffentlicher Gemeinwohlbelange verpflichtet. Als Beispiel einer Anwendbarkeit der §§ 4 und 7 BauGB nennt die Gutachterin den Fall, daß die Deutsche Bahn AG eine Verkehrsbedienung auf einer bestimmten, im Planungsgebiet liegenden Strecke aufgrund einer ihr auferlegten oder mit ihr vereinbarten Verpflichtung aufrechterhält. Für die Telekom kann eine Anwendung der §§ 4 und 7 BauGB beispielsweise beim Aufstellen von Telefonhäuschen zum Tragen kommen.

Für die Praxis wäre es in jedem Fall aber sinnvoll, die DB AG und die Telekom AG vorsorglich wie einen Träger öffentlicher Belange bei der Bauleitplanung zu beteiligen, um festzustellen, ob sie für bestimmte Bereiche die Merkmale eines Trägers öffentlicher Belange erfüllen. Denn ansonsten ist es für die Gemeinden nicht ohne weiteres feststellbar, ob diese Nachfolgeunternehmen von Bahn und Post im konkreten Fall nur in ihrer privatwirtschaftlichen Tätigkeit betroffen sind oder auch in den Bereichen, in denen sie öffentliche Belange wahrnehmen und daher zwin-

gend nach § 4 BauGB zu beteiligen sind. In diesen Fällen ist dann auch von einer Bindung der Nachfolgeunternehmen unter den Voraussetzungen des § 7 BauGB auszugehen.

Hinsichtlich der Darstellungsmöglichkeiten im Flächennutzungsplan nach § 5 Abs. 2 BauGB kommt die Gutachterin zu dem Ergebnis, daß Versorgungseinrichtungen nach Nummer 2 – wie vor der Privatisierung – zugunsten der Nachfolgeunternehmen dargestellt werden können, darüber hinaus auch Darstellungen für Verkehrsflächen und Versorgungsanlagen nach den Nummern 3 und 4 weiterhin zulässig sind, soweit nicht das Fachplanungsrecht Vorrang hat. Eine vergleichbare Einschätzung wird für die Festsetzungen von Gemeinbedarfsflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 5 BauGB), Verkehrsflächen (Nummer 11), Versorgungsanlagen (Nummer 13) und Geh-, Fahr- und Leitungsrechten (Nummer 21) in Bebauungsplänen getroffen. Insbesondere wird auch eine Änderung alter Bebauungspläne nicht für erforderlich erachtet.

Die Sonderregelungen für die Teilungsgenehmigung (§ 19 BauGB), das Vorkaufsrecht (§ 26 BauGB) und die baulichen Anlagen des Bundes (§ 37 BauGB) sind infolge der Privatisierung dagegen grundsätzlich nicht mehr anwendbar, weil sie dem durch diese Vorschriften begünstigten „Bund“ als eigenständige Rechtssubjekte gegenüberstehen.

Demgegenüber bleibt die Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB für Fernmeldeanlagen im Außenbereich ebenso bestehen, wie die Privilegierung von Vorhaben der Deutschen Bahn AG und der Deutschen Telekom AG, die nach den Fachgesetzen aufgrund von Planfeststellungsverfahren zugelassen werden, gemäß § 38 BauGB. Darüber hinaus besteht auch ein Erstattungsanspruch für Fernmeldeanlagen zugunsten der Telekom AG im Sanierungsgebiet nach § 150 Abs. 1 BauGB.

