

50 Jahre Städtebaurecht des Bundes*

Prof. Dr. Michael Krautzberger, Ministerialdirektor a.D., Bonn/Berlin

Das Bundesbaugesetz – seit 1987: Baugesetzbuch – ist im Juni diesen Jahres 50 Jahre in Kraft. 1971 trat neben das Bundesbaugesetz das Städtebauförderungsgesetz, bis beide Gesetze im Baugesetzbuch zusammengefasst wurden. Die vielfachen Änderungen des Städtebaurechts spiegeln die Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung des Landes wider: die Wiederaufbauphase, die Wohnungsnot, die Bodenreformdebatte, die Wandlung der Angebots- zur Umsetzungsplanung, die Zuwendung des Städtebaus zur Stadterneuerung, die besonderen Herausforderungen in den neuen Ländern und die immer auffälligere Beeinflussung des Städtebaurechts durch das europäische Recht.

I. Die Gesetzgebung des Bundes

1. Eine späte Regelung

Das Städtebaurecht ist so alt wie die Städte. Die Regelungen wuchsen seit dem Spätmittelalter über Jahrhunderte von städtischen Regelungen über Ländergesetze hin zu einer Bundesregelung: Und das Bundesbaugesetz (BBauG)– seit 1987: Baugesetzbuch (BauGB) – regelte im deutschen Rechtsraum erstmals umfassend das Bau- und Planungsrecht („Städtebaurecht“). Vor Gründung der Bundesrepublik Deutschland waren die Materien – von wenigen Ausnahmen abgesehen – im Landesrecht geregelt. Vor allem im 19. Jahrhundert entfaltete sich eine intensive Gesetzgebung zum öffentlichen Baurecht, wobei die Ursprünge städtebaulicher Regelungen - wie erwähnt - bis ins Mittelalter zurückgehen. Das **Grundgesetz** enthielt in Art.74 eine Ermächtigung für eine bundeseinheitliche Regelung: Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Städtebaurecht und damit für das Baugesetzbuch ergibt sich aus **Art. 74 Nr. 18 GG**. Danach hat der Bund nach Maßgabe des Art. 72 GG (“konkurrierende Gesetzgebung”) das Gesetzgebungsrecht für das **Bodenrecht**. Was darunter im einzelnen zu verstehen ist, war nicht von vorneherein klar; vor allem die Differenzierung zwischen den im älteren Länderrecht vernetzten Regelungen von dem was wir heute unter Bauplanungs- und Bauordnungsrecht verstehen, bereitete Schwierigkeiten.

2. Das Gesetzgebungsverfahren

Die Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes im Bereich des Bodenrechts wurden daher erst durch **ein Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts** (§ 97 BVerfGG; diese Bestimmung ist inzwischen aufgehoben) geklärt¹ Unter Bodenrecht sind danach die nichtprivatrechtlichen Rechtsnormen zu verstehen, die die rechtlichen Beziehungen des Menschen zu Grund und Boden regeln. Im Einzelnen ergeben sich hieraus Gesetzgebungszuständigkeiten für folgende Bereiche: Recht der städtebaulichen Planung, Recht der Grundstücksumlegung und -zusammenlegung, Recht der Bodenbewertung, Erschließungsrecht² und Bodenverkehrsrecht³. Zum Bodenrecht rechnet nach dem BVerfG dagegen nicht das **Bauordnungsrecht** einschließlich des Baugestaltungsrechts sowie das **überörtliche (regionale) Planungsrecht**.

Die **Vorarbeiten am Bundesbaugesetz** begannen bald nach Entstehung der Bundesrepublik Deutschland⁴. Der Bundestag hat sich seit 1950 wiederholt mit Initiativanträgen für ein Bundesbaugesetz befasst. Eine Zwischenlösung für das Enteignungsrecht wurde mit dem **Baulandbeschaffungsgesetz** vom 3. 8. 1953 (BGBl. I S. 720) geschaffen. Der Gesetzentwurf, der zur Verabschiedung des Bundesbaugesetzes führte, wurde von der Bundesregierung am 7. 2. 1958 beschlossen (BT-Drs. 3/336) und vom Bundestag mit einem Initiativantrag (BT-Drs. 3/436) verbunden. Das Bundesbaugesetz wurde vom Bundestag am 20. 5. 1960 beschlossen. Der Bundesrat hat dem Gesetz am 10. 6. 1960 zugestimmt. Nach seiner Ausfertigung am 23. 6. 1960 ist das Bundesbaugesetz am 29. 6. 1960 (BGBl. I S. 341) verkündet worden⁵.

II. Der Ansatz des Bundesbaugesetzes 1960

Das BBauG 1960 nahm Weichenstellungen vor, die bis heute gelten:

- das Prinzip der Bauleitplanung nach Inhalt und Verfahren,
- die Unterscheidungen zwischen den Gebieten mit (qualifizierten) Bebauungsplänen, der Innbereich und dem Außenbereich,
- und die Regelungen über die Bodenordnung, die Enteignung und die Erschließung.

Sieht man das damalige BBauG durch, so fällt diese Kontinuität ins Auge: Das unterstreicht nur, dass das Städtebaurecht des Bundes die über viele Jahre gewachsenen Materien aufgegriffen hat und daher mehr Kontinuität enthielt als es bei einer erstmaligen Kodifizierung zu erwarten ist.

Das BBauG setzte aber wichtige neue Akzente, etwa bei der Ausgestaltung der Erschließung, die eine zügigen Bebauung der erschlossenen Grundstücke unterstützte. Eine Regelung, die ihres gleichen später nie mehr fand, war § 172 BBauG mit der sog. „Baulandsteuer C“: Baureife Grundstücke wurden mit einer progressiven Grundsteuer belegt. Es war im Grunde die am weitesten reichende Bodenreform – dem damaligen Koalitionspartner (FDP) ging sie damals zu weit, der damaligen Opposition (SPD) ging sie nicht weit genug. Kaum begann sie zu wirken (1961/1962) wurde sie unter Hinweis auf eine überschäumende Baukonjunktur abgeschafft⁶. Das BBauG 1960 ist politisch von dem damaligen Minister Paul Lücke, fachlich ganz maßgeblich von seinem Staatssekretär Werner Ernst verantwortet worden.

Weiter fällt auf, dass bei späteren Gesetzgebungen die Grundstruktur des BBauG beibehalten wurde: § 35 BauGB regelte schon 1960 das Bauen im Außenbereich. Bis § 135 BBauG blieb diese Struktur erhalten; erst mit dem BauGB 1987 fügten sich danach (§§ 136 ff.) die Bestimmungen des Besonderen Städtebaurechts (vor allem des früheren Städtebauförderungsgesetzes (StBauFG) ein.

III. Die Novellen seit 1976

1. Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) 1971

Bereits bei der Erarbeitung des BBauG von 1960 war erkannt worden, dass der Städtebau bei der Sanierung überalterter Baugebiete, bei der Entwicklung in den Randzonen der Verdichtungsgebiete und beim Bau neuer Orte vor Aufgaben stand, deren Lösung eines über das BBauG hinausgehenden Instrumentariums bedarf. Schon bald nach Inkrafttreten des BBauG 1960 wurde daher mit den Vorarbeiten für ein Städtebauförderungsrecht begonnen. Nach einem langwierigen Gesetzgebungsverfahren wurden die Sonderregelungen für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen im StBauFG vom 27. 7. 1971 (BGBl. I S. 1125) zusammengefasst. Das Gesetz wurde am 30. 7. 1971 verkündet; es trat am 1. 8. 1971 in Kraft. Das Gesetz enthielt Sonderregelungen, die neben dem BBauG zur Anwendung kamen. Das StBauFG enthielt u. a. besondere Bestimmungen über die Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, über besondere bodenrechtliche Bestimmungen in den nach dem StBauFG förmlich festgelegten Gebieten, über die Förderung und Finanzierung der Maßnahmen sowie über besondere abgaben- und steuerrechtliche Vorschriften.

Das StBauFG hat ein Sonderrecht geschaffen: In sachlicher Hinsicht war es beschränkt auf städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen; die Anwendung des Gesetzes war damit auch räumlich und zeitlich auf deren Vorbereitung und Durchführung begrenzt. Jedoch enthielt das StBauFG innerhalb des so begrenzten Anwendungsbereichs keine abschließende bodenrechtliche Regelung, so dass im Anwendungsbereich des Gesetzes auch sonstige bodenrechtliche Vorschriften anderer Gesetze – soweit im StBauFG nicht ausdrücklich ausgeschlossen – Anwendung fanden. Dies galt vor allem für die Anwendung des BBauG, das bei Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen neben den Vorschriften des StBauFG anzuwenden war, jedoch z. T. erheblich modifiziert oder in Teilbereichen ausgeschlossen wurde. Dieses „Nebeneinander“ begründete in der Folge

die rechtspolitische Absicht, BBauG und StBauFG zusammenzufassen. Bauminister war damals Lauritz Lauritzen.

2. Novellen 1976, 1979 und 1984

Mit der Novelle 1976 wurde dieses Ziel bereits zu einem Teil erreicht: Eine Reihe bodenrechtlicher Vorschriften des StBauFG wurde in das BBauG übernommen, wie z. B. die Gebotsregelungen der §§ 19 bis 21 StBauFG (Abbruch-, Bau- und Modernisierungsgebot) und der Vierte Teil über "Städtebauliche Maßnahmen im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur" (§§ 64 bis 70 StBauFG). Darüber hinaus wurden Regelungen "parallel" zum StBauFG auch im BBauG aufgenommen, wie z. B. die Bürgerbeteiligung oder der Sozialplan. Die ursprünglich beabsichtigte Einführung eines „Planungswertausgleichs“ scheiterte im Gesetzgebungsverfahren ebenso wie Vorschläge zur Änderung steuerrechtlicher Regelungen für den Bodenmarkt. Politisch war die Novelle mit dem Bauminister Hans-Jochen Vogel verbunden.

Eine weitere umfassende Änderung brachte die sog. Beschleunigungsnovelle 1979. Wichtige Änderungen betrafen u. a. die Bürgerbeteiligung und die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange sowie das sog. Parallelverfahren (§ 8 Abs. 3) und die vereinfachte Änderung (§ 13). Neben Änderungen der Vorschriften über die Bodenordnung und die Erschließung ist vor allem auf die grundlegende Fortentwicklung der Vorschriften über die Heilung bzw. Unbeachtlichkeit von Verletzungen von Verfahrens- und Formvorschriften bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Satzungen sowie bei der Verletzung sonstiger Vorschriften über die Bauleitplanung (§§ 155 a bis 155 c BBauG; heute §§ 214 bis 216 BauGB) hinzuweisen. Karl Ravens war der Ressortchef

Durch die StBauFG Novelle 1984 wurde ein "vereinfachtes Verfahren" (§ 5 Abs. 1 S. 4 StBauFG) eingeführt, und zwar für solche Fälle, in denen die Anwendung des besonderen sanierungsrechtlichen Bodenrechts für die Durchführung der Sanierung nicht erforderlich ist. Das "vereinfachte Sanierungsverfahren" wurde durch das BauGB weiter entwickelt (vgl. § 142 Abs. 4 BauGB); Oscar Schneider war bereits der verantwortliche Bundesbauminister.

3. Baugesetzbuch 1987

Die Regierungserklärung der 2. Regierung Helmut Kohl im Frühjahr 1983 gab den Anstoß für die neue Gesetzgebung, wobei das „Bundesbaubuch“, wie es der damalige Regierungschef gerne nannte, vor allem der Entbürokratisierung einerseits und - so berichtete der damalige Bundesbauminister Oscar Schneider- andererseits dazu beitragen sollte, in Deutschland eine baukulturelle Qualität zu sichern wie sie der Kanzler bei seinem Besuch in Assisi habe feststellen können. Oscar Schneider seinerseits war es ein Anliegen, den Grundsatz der „Baufreiheit“ – möglichst als Präambel – dem Baugesetzbuch, das er sich im übrigen als „Jahrhundertgesetz“ vorstellte, voranzustellen. Die Länder drängten zugleich auf eine Verlagerung von Zuständigkeiten auf sie: Abbau der Mischfinanzierungen und Freigabe bundesrechtlicher Kompetenzen an die Länder.

Was den Abbau von Bundeskompetenzen betraf, „kippte“ im federführenden Bauausschuss des Deutschen Bundestags die Stimmung der damaligen Koalition, als der Sprecher der Bauministerkonferenz der Länder die Freigabe des § 126 Abs. 3 BBauG/BauGB verlangte, weil die Bestimmung, jeder Eigentümer habe sein Haus mit einer Hausnummer zu versehen, als unerträglich Gängelung des Bundes anzusehen sei. Hausnummern brauche es doch und was denn damit gewonnen sei, wenn dies statt in einem Bundesgesetz in (damals) elf Ländergesetzen geregelt würde, so entrüstete sich ein Sprecher der Koalition. Und so kippte die auch die von allen Verbänden und Experten abgelehnte Freigabe diverser anderer Regelungsbereiche (u.a. Enteignung, Erschließung) und die Mischfinanzierung wurde über eine Überleitungsbestimmung nachhaltig abgesichert.

Die Forderung, durch Verschlankung des Baurechts zur Entbürokratisierung beizutragen, hielt sich als Grundton auch bei allen späteren Novellen bis hin zur Novelle 2007. Das ist

nur zu verständlich, verbinden sich mit dem Bauen doch in besonderem Masse vielfältige Regelungen, Planungs- und Genehmigungserfordernisse und Behördenzuständigkeiten. Und es wird sicher auch bei künftigen Gesetzgebungen immer wieder angezeigt sein, den Garten der BauGB-Paragrafen, dem es an Nachwuchs nicht mangeln dürfte – vorgestern wuchsen die Windräder nach, gestern die Biomasseanlagen und morgen warten vielleicht die Photovoltaikanlagen auf eine Berücksichtigung im BauGB -, kritisch auf Wildwuchs zu durchforsten. Aber der „Befreiungsschlag“ wird hier nie gelingen, weil im Bauplanungsrecht am allerwenigsten „das“ Problem liegt. Gemeint ist ja etwas anderes: Das baurechtliche Umfeld ist in der Zeit seit Schaffung des BBauG so in die Höhe geschossen, dass es das Baurecht selbst schon längst zu überwachsen scheint. § 34 BauGB über das Baugeschehen im nicht-beplanten Innenbereich z.B. steuert etwa 50 % des Baugeschehens und umfasst in seinem Hauptanwendungsfall nach wie vor nicht mehr als einen Satz: § 34 Abs. 1 Satz 1. Aber 1960 gab es weder ein Bundesnaturschutzgesetz und 16 Ländergesetze hierzu, keine Umweltgesetzgebung, also auch kein BImSchG, keine Denkmalschutzgesetze, keine europäischen Regelungen von FFH bis UVP, UP oder Artenschutz.

4. Der Einigungsvertrag 1990

1990 brachte für das BauGB durch zwei unterschiedlich gewichtige, aber in innerem Zusammenhang stehende Gesetzgebungen; Gerda Hasselfeldt war die Ressortchefin: Das am 1. Juni 1990 in Kraft getretene „Wohnungsbauerleichterungsgesetz“⁹, ersetzte oder ergänzte mit dem „Maßnahmengesetz zum BauGB“ für einen Zeitraum von fünf Jahren eine Reihe von Vorschriften des Baugesetzbuchs. Das BauGB selbst – eben noch als Jahrhundertwerk bestaunt – sollte nicht schon nach drei Jahren geändert werden. Das „BauGB-Maßnahmengesetz“ verfolgt vor allem das Ziel, zeitlich befristete Erleichterungen des Planungs- und Baurechts zu schaffen, damit Wohnbauland zügig und ausreichend ausgewiesen und die Zulassung von Wohnbauvorhaben erleichtert wird. Anlass dafür gaben nicht zuletzt die erheblichen Zuwanderungen aus Mittel- und Osteuropa („Um- und Aussiedler“ war der Terminus) seit Ende der 80er Jahre –Vorboten der Zeitenwende.

Und diese stand Pate für die zweite Änderung des Jahres 1990: Mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland galt das BauGB auch in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, und Thüringen sowie in Berlin (Ost), allerdings mit einer Reihe von übergangsweise geltenden Modifizierungen, die sich aus dem Neuaufbau einer kommunal verantworteten, rechtsstaatlichen städtebaulichen Planung erklären. Diese Regelungen waren im damaligen § 246 a BauGB zusammengefasst¹⁰. Später zeigte sich, dass eine Reihe wesentlicher Elemente dieser Sonderregelungen auch in die nord-, west- und süddeutschen Länder übernommen werden konnten. Insgesamt zeigte sich aber rasch, dass die Strukturen des im BauGB kodifizierten Bauplanungsrechts der Struktur deutscher Städte, den Traditionen des Planens, Erschließens und Bauens, aber auch der Ausbildung von Planern und Architekten in einem Maße entsprach, die einer letztlich recht unkomplizierten Übernahme des BauGB den Weg bereitere und schon 1993 in einem ersten Schritt, endgültig dann 1998 die Sonderregelungen für die östlichen Länder sogar insgesamt entbehrlich machte. Dies hing sicher ganz maßgeblich auch mit dem nicht überall einfachen, aber alles in allem doch kraftvollen und auf breiten Konsens der Bevölkerung gestützten Wiederaufbau der in Deutschland so traditionsreichen kommunalen Selbstverwaltung zusammen, zu deren Kernaufgaben stets auch die Städtebaupolitik gehörte.

5. Novellen 1983 und 1998

Mit dem am 1. Mai 1993 in Kraft getretenen „Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz“¹¹ wurde eine Reihe neuer Akzente gesetzt, die – wie sich heute zeigt - weit in die Zukunft der städtebaurechtlichen Entwicklung wirkten. Zunächst konnten in einem ersten Schritte auf einige der Sonderregelungen für die östlichen Bundesländer verzichtet werden. Im Gegenzug wurden aber vor allem zwei dieser bisherigen „Sonderregelungen“ in allen 16 Ländern eingeführt: der städtebauliche Vertrag und der

Vorhaben- und Erschließungsvertrag. Mit der Kodifizierung des städtebaulichen Vertragsrechts begann geradezu ein „Siegeszug“ dieser – was den städtebaulichen Vertrag betrifft ja gesetzgeberisch nichts als das geltende Recht in Gesetzessprache fassenden – konsensualen Verfahren. Zunächst noch im BauGB-Maßnahmengesetz befristet verankert übernahm das am 1.1.1998 in Kraft getretene „Bau -und Raumordnungsgesetz 1998“¹² diese Bestimmungen in das BauGB selbst, und zwar – mit §§ 11 und 12 – an recht hervorgehobener Stelle.

Im Grunde war dieses Regelwerk eine der beiden wichtigsten Reformen im Städtebaurecht hin zu einer weit reichenden und wie sich zeigte nachhaltigen strukturellen Vereinfachung des Bau- und Planungsrechts; politisch war die Reform von 1993 von der damaligen Bundesbauministerin Irmgard Schwaetzer verantwortet worden: Vertrag anstelle Satzung oder sonstiger „einseitiger“ kommunaler Gestaltung. Rechtsfrieden, Akzeptanz und Verbreiterung der städtebaulichen Gestaltungsmöglichkeiten wurden damit gemehrt. Dass heute in immer mehr Städten und Gemeinden städtebauliche Verträge aus der Städtebaupolitik nicht mehr wegzudenken sind, ist auf diese gesetzgeberischen Entscheidungen des Jahres 1993 zurückzuführen.

Die andere, gleichfalls in die Gegenwart hineinwirkende strukturelle Vereinfachung war der Einstieg in die Neuregelung des Verhältnisses von Umwelt- und Naturschutzrecht zum BauGB. Das moderne Umwelt- und Naturschutzrecht begann sich erst in den 70er Jahren zu formen. Anfang der 90er Jahre war unklar, ob sich angesichts der starken räumlichen Bezüge dieses „jungen“ Rechtsbereichs ein „zweiter Pfad“ räumlicher Planung erschließt – so die Tendenz in einigen Landesnaturgesetzen und bei manchen Vordenkern im Umweltbereich – oder ob ein Weg gefunden wird, Umwelt- und Naturschutzrecht – nicht anders als die übrigen Fachbereiche (Gewerbe, Wohnen, Gemeinbedarfsanlagen usw.) – hinsichtlich seiner Raumansprüche in das städtebauliche Planungsrecht zu verankern. Letzteres löste bei der Umweltpolitik erhebliche Empfindlichkeiten aus, die politisch erst in einem umfangreichen Vermittlungsverfahren zugunsten der Integration der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nach dem BNatSchG in die Entscheidungsprinzipien und Verfahren der Bauleitplanung– darum wurde damals die Kontroverse geführt - entschieden wurde.

Der damalige Bundesumweltminister Klaus Töpfer erreichte zunächst, dass dieser „Baurechtskompromiss“ gesetzlich im BNatSchG und nicht im BauGB verankert wird; im „Bau- und Raumordnungsgesetz 1998“ hat der – inzwischen - Bundesbauminister Klaus Töpfer politisch abgesichert, dass die Regelungen in das BauGB übernommen wurden. Zugleich wurden die Weichen dafür gestellt, dass auch weitere Umweltbelange in die Entscheidungsmechanismen des Städtebaurechts eingebunden werden können. Das „BauROG 1998“ führte zu einer Reihe weiterer struktureller Änderungen: Von der erwähnten Verankerung der konsensualen Verfahren in §§ 11 und 12 BauGB, über ein neues Konzept der baurechtlichen Beurteilung von Umwidmungen ehemals landwirtschaftlich genutzter Gebäude (§ 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1) bis hin zur Neuakzentuierung des Verhältnisse zwischen Gemeinde und Staatsaufsicht: Nach dem Bundesrecht wurden städtebauliche Satzungen weitgehend von der präventiven Kontrolle freigestellt. Diese und weitere Änderungen waren z.T. nur um des Preise von vielfach kritisierten „Länderabweichungsregeln“ zu erzielen, die dann freilich in der Praxis im wesentlichen keine oder nur marginale und befristete Bedeutung erlangten, besteht im Städtebaurecht doch offenbar kein praktische Bedürfnis nach regionaler Ausfächerung des ohnehin auf individuelle kommunale Ausformung angelegten Rechtsgebiets.

6. Umwelt- und Europarecht – die Novellen 2001, 2004 und 2007

Das am 3. August 2001 in Kraft getretene Gesetz zur Umsetzung von EG-Richtlinien zum Umweltrecht¹³ führte zu einer weit reichenden Änderung der Anforderungen an die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) innerhalb des Bebauungsplanverfahrens. Neben inhaltlichen und verfahrensmäßigen Veränderungen an eine UVP hat die Neuregelung die Vorhabenarten, für die eine UVP europarechtlich vorgesehen ist, erheblich ausgeweitet.

Die „UVPG-Novelle 2001“ wurde – wegen der verspäteten Umsetzung der entsprechenden EG-Regelungen durch das UVPG - erst zu einem Zeitpunkt wirksam, zu dem sich ein neues Konzept des EU-Umweltrechts für städtebauliche Planung abzeichnete. So war sie letztlich nur ein Vorläufer der Gesetzesänderungen von 2004. Mit dem am 20. Juli 2004 in Kraft getretenen „Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau)“¹⁴ wurde vor allem auch die „Richtlinie zur Umweltprüfung von Plänen und Programmen“ umgesetzt. Die durch die Novelle 2001 eingeführte Umweltverträglichkeitsprüfung für bestimmte Bebauungspläne war in die nunmehr geltende umfassende Regelung über die Umweltprüfung aller Bauleitpläne aufgegangen. Bauleitpläne – Flächennutzungspläne ebenso wie Bebauungspläne - sind einer Umweltprüfung zu unterziehen, was besondere Beteiligungen von Öffentlichkeit und Behörden, den Umweltbericht für jeden Bauleitplan als Teil der Begründung, Darstellung, wie die Beteiligungen und der Umweltbericht im Plan berücksichtigt wurden und nicht zuletzt ein neues Überwachungsverfahren („Monitoring“) vorsieht. In einer Anlage zum BauGB sind (an das EU-Recht angelehnte) Konkretisierungen für den Umweltbericht enthalten.

Auch das Städtebaurecht ist wegen der Ausfüllung der Umweltkompetenz der Europäischen Union inzwischen also voll in den main-stream des europäischen Verwaltungsrechts und seiner Akzentuierung des Verfahrens eingelenkt. Diese Entwicklung scheint noch keineswegs abgeschlossen. In den Verfahrensvorschriften des BauGB ist der Gesetzgeber – schon zur Vermeidung eines Nebeneinander EU-Rechtlich-Bestimmter und National-Bestimmter Verfahrensregeln - dem europäischen Wegweiser gefolgt. Ein sich ausformendes, stark verfahrensbestimmtes, Transparenz sicherndes europäisches Verfahrensrecht prägt zunehmend das Verfahrensrecht der Bauleitplanung. Auch inhaltliche Anforderungen könnten hinzukommen. Hier können politische Gestaltungsmöglichkeiten einer Modernisierung der Rechtsordnung, einer Vereinfachung im Hinblick auf die sich abzeichnende europäische Rechtsentwicklung, der Vermeidung „zweier Rechtskulturen“ liegen, die freilich mehr verlangen als Sonntagsreden gegen die am Freitag danach im Bundesrat beschlossenen europäischen Gängelungen, das Subsidiaritätsprinzip als Waffe gegen Modernisierung führend, statt offensiver Gestaltung der möglichen und eben notwendigen Innovationen.

Das EAG Bau 2004 brachte aber auch eine Reihe weiterer Innovationen: etwa die Bestimmungen über den Stadtumbau (§§ 171 a ff.) und die Soziale Stadt (§171e).

Das „Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte“ vom 21. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3316) – BauGB 2007 – enthielt im Kern eine Nachsteuerung und Fortentwicklung des EAG Bau 2004 mit einer Inanspruchnahme der EU-rechtlich möglichen Ausnahmen von der Umweltprüfung von Bebauungsplänen: die Einführung eines beschleunigten Verfahrens für Bebauungspläne der Innenentwicklung (§ 13 a), die der Wiedernutzbarmachung von Flächen, der Nachverdichtung oder anderen Maßnahmen der Innenentwicklung dienen. Diese unterliegen im Rahmen des europarechtlich zulässigen keiner förmlichen Umweltprüfung, d. h., sie sind begrenzt auf Bebauungspläne mit einer nutzbaren Grundfläche von bis zu 20 000 m² oder nach einer Vorprüfung von 20 000 bis 70 000 m². Elemente des beschleunigten Verfahrens sind: entsprechende Anwendung der Vorschriften über das vereinfachte Verfahren nach § 13 Abs. 2 und 3, Verzicht auf parallele Änderung von Flächennutzungsplan, angemessene Berücksichtigung eines dringenden Investitionsbedarfs, Erforderlichkeit eines Ausgleichs für Eingriffe in Natur und Landschaft entfällt in bestimmten Fällen. Weitere Regelungen zur Stärkung der Innenentwicklung – Klimaschutz wird dabei ein mehr und mehr bestimmendes Thema – kamen hinzu.

IV. Fazit

Im Städtebau – das wurde schon eingangs gesagt – spiegeln sich die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen wider und auch viel von ihrem Wertverständnis zur baulichen und kulturellen Umwelt. Ein „Stillstand“ wird deshalb bei der Gesetzgebung nicht zu erwarten sein. Die Vernetzungen in die allgemeine Rechtsentwicklung prägen das Städtebaurecht. Neuerdings ist es auch zunehmend europarechtlich dirigiert. Einen

drängenden Handlungsbedarf für Novellierungen sieht die Praxis offenbar nicht, wohl aber für punktuelle Korrekturen. Das Jahr 2010 soll nach den Ankündigungen aus der Bundesregierung von Prüfungen bestimmt sein, ob und welche Gesetzesvorhaben auf mittlere Sicht anzustreben wären. Das für den Städtebau und das Städtebaurecht federführende Bundesministerium will das laufende Jahr daher u.a. für Konsultationen, Expertisen und „Berliner Gespräche“ nutzen, um den Handlungsbedarf präziser fassen zu können. Man muss dabei auch abwarten, ob die Klimaschutzpolitischen Anforderungen Beiträge des Städtebaurechts erwarten und ob die angekündigte Überprüfung der Baunutzungsverordnung zu Initiativen des Ordnungsgebers führt. Europapolitisch – wegen neuer Richtlinien - besteht für das Baugesetzbuch – anders als etwa 1998, 2001, 2004 und 2007 – derzeit kein aktueller Änderungsbedarf.

* veröffentlicht in NVwZ 2010 Heft 12

¹ BVerfGE 3, 407 ff..

² Durch das Gesetz zur Änderung des GG vom 27. 10. 1994 (BGBl. I S. 3146) wurde in Art. 74 Nr. 18 GG das Erschließungsbeitragsrecht aus der Gesetzgebungskompetenz des Bundes genommen und damit der Landesgesetzgebung überlassen; zur Überleitung vgl. Art. 125 a GG.

³ Vgl. auch die Ermächtigung für das Recht des „Grundstücksverkehrs“ nach Art. 74 Nr. 18 GG

⁴ Zur Entwicklung der Baugesetzgebung in Deutschland bis 1945 vgl. z.B. *Schmidt-Aßmann*, Grundfragen des Städtebaurechts, Göttingen 1972, S. 19–61; *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einleitung, Rn 51 ff. Zur älteren Ländergesetzgebung, insbesondere zu den Aufbaugesetzen, vgl. dort Rn 45 ff.

⁵ Die Inkrafttretensregelung des § 189 BBauG traf differenzierende Regelungen zwischen dem Tag nach der Verkündung bis zu einem Jahr nach der Verkündung.

⁶ Vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Einleitung Rn 91 ff., 95a

⁷ Gesetz vom 18. 8. 1976 (BGBl. I S. 2221)

⁸ Gesetz zur Beschleunigung von Verfahren und zur Erleichterung von Investitionsvorhaben im Städtebaurecht vom 6. 7. 1979 (BGBl. I S. 949)

⁹ Gesetz vom 17. 5. 1990 (BGBl. I S. 926)

¹⁰ Einigungsvertrag: vgl. Gesetz vom 23. 9. 1990 (BGBl. II S. 885, 1122)

¹¹ Gesetz vom 22. 4. 1993 (BGBl. I S. 466)

¹² Gesetz vom 18. 8. 1997 (BGBl. I S. 2081)

¹³ Gesetz vom 27. 7. 2001 (BGBl. I S. 1950);

¹⁴ Gesetz vom 24. 6. 2004 (BGBl. I S. 1359)