

MITTEILUNG

zur Sitzung des Gremiums: Ausschuss für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Bauwesen
am 24.11.2004

Zuständige bzw. federführende Dienststelle: 61 Stadt- und Raumplanung
Beteiligte Dienststellen:

Betrifft: **Novellierung des Baugesetzbuches – Neuerungen im
Bauplanungsrecht**

Historie

In den 90er Jahren sind insgesamt 4 umfassende Novellierungen des Städtebaurechts erfolgt. Die Novelle des Baugesetzbuches und Raumordnungsgesetzes (BauROG) 1998 war hierbei die umfangreichste Neuerung, gefolgt von einzelnen eher punktuellen Änderungen 1998-2002. Im Jahr 2001 wurde mit der UVPG-Novelle auf die Umsetzung der Umweltverträglichkeitsprüfungsrichtlinie reagiert (UVP-Richtlinie). Seit 2001 besteht für bestimmte Bebauungspläne die Verpflichtung der Gemeinde zu einer Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bei bestimmten Projekten.

Novelle 2004

Anlass und Schwerpunkt der Änderung des Baugesetzbuches ist - neben der Umsetzung diverser EU-Richtlinien und weiterer Änderungen des BauGB im Sinne einer Gesamtnovellierung - in erster Linie die Umsetzung der Richtlinie zur Prüfung der Umweltauswirkungen in Plänen und Programmen (Plan-UP-Richtlinie) – die Richtlinie 2001/42/EG „Plan-UP-RL“ des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 27.Juni 2001. Weitere Änderungen betreffen die Vorschriften über die Aufstellung von Bauleitplänen, über die Sicherung der Bauleitplanung, die Zulässigkeit von Vorhaben und die Bodenordnung (Bereich Umlegungsrecht). Ganz neu sind außerdem Vorschriften zum Stadtumbau sowie zur „Sozialen Stadt“ hinzugekommen.

Ziel ist, zu einem hohen Umweltschutzniveau zu gelangen, indem für bestimmte Pläne und Programme, die voraussichtlich Auswirkungen auf die Umwelt haben, eine Umweltprüfung durchgeführt werden soll. Neu dabei ist, dass sich die Prüfung bereits auf die Aufstellung der Pläne bezieht und nicht erst auf das konkrete Projekt (wie vormals bei der UVP). Da es sich um eine Richtlinie der EU handelt, war eine Umsetzung in nationales Recht bis Juli 2004 vorzunehmen, andernfalls wäre die Richtlinie unmittelbar auf nationaler Ebene in Kraft getreten.

Die Bundesregierung hat bereits 2001 mit der Gründung einer Expertenkommission den Anforderungen an eine Novellierung entsprochen. Weitere Kommissionen haben sich zu anderen Rechtsgebieten zusammengefunden, so dass im Juni 2003 ein Referentenentwurf vorlag. Die überarbeitete Fassung mündete in das Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) vom 24.Juni 2004.

Neue Bezeichnungen

Neben inhaltlichen Neuerungen ist auch eine redaktionelle Anpassung der Begrifflichkeiten des Baugesetzbuchs an die EU-Formulierungen erfolgt sowie eine z.T. inhaltliche Neuzuweisung zu bestimmten Paragraphen. Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die neuen Bezeichnungen im 1. Teil des 1. Kapitels des BauGB gegeben:

Erster Abschnitt: Allgemeine Vorschriften

- §1a neu: Ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz
- §2a neu: Begründung zum Bauleitplanentwurf, Umweltbericht
- §3 neu: Beteiligung der **Öffentlichkeit** (vorher: Beteiligung der Bürger)
- §4 neu: Beteiligung der **Behörden** (vorher: Beteiligung der Träger öffentlicher Belange)
- §4a neu: gemeinsame Vorschriften zur Beteiligung
- §4c neu: Überwachung (sog. Monitoring)

Hinweis zu den inhaltlichen Neuerungen

Im Folgenden werden die wichtigsten Änderungen dargestellt. Die Auflistung ist jedoch nicht abschließend, da nur die in der Anwendung am Häufigsten auftauchenden Fälle aufgelistet wurden sowie auf die Auflistung von Detailregelungen verzichtet wurde.

§§1 und 1a – neu Änderungen zu Aufgaben, Grundsätzen der Bauleitplanung

Die Paragraphen enthalten die materiell-rechtlichen Anforderungen an die Abwägungsentscheidung:

- §1 Abs. 5 BauGB: Die „**Nachhaltigkeit**“ wird neu aufgeführt als Aufgabe der Bauleitplanung der Begriff „**Baukultur**“ wird neu im Baugesetzbuch aufgenommen und sichert die **baukulturelle Erhaltung und Entwicklung der städtebaulichen Gestalt, des Orts- und Landschaftsbildes** als Aufgabe der Bauleitplanung.
- §1 Abs. 6 BauGB: **Aktualisierung** des Katalogs der Belange, die bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen sind:
- Nr. 2 Schaffung und Erhaltung **sozial stabiler Bewohnerstrukturen**
allgemeine Anforderungen an **kostensparendes Bauen**
- Nr. 3 unterschiedliche **Auswirkungen auf Frauen und Männer**
- Nr. 4 **Anpassung und Umbau vorhandener Ortsteile**
- Nr. 5 Belange der **Baukultur**
- Neufassung Nr. 7 Belange des **Umweltschutzes**
- Neufassung Nr. 8 Belange der **Wirtschaft**
- Neufassung Nr. 9 **verkehrliche Belange** inkl. Vermeidung und Verringerung
- Neufassung Nr. 10 zivile **Anschlussnutzung von Militärliegenschaften**
- Neufassung Nr. 11 städtebauliche **Entwicklungskonzepte**

§ 1a BauGB Ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz

§1a enthält ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz. Hier wird neben einer Ergänzung der sogenannten Bodenschutzklausel („mit Grund und Boden ist sparsam und schonend umzugehen“) vor allem Wert auf eine sogenannte Innenentwicklung gelegt. Also zukünftig die Entwicklung in

§1a Abs. 2	Wiedernutzbarmachung bzw. Nachverdichtung
§1a Abs. 2	Übernahme der geltenden Eingriffsregelung
§1a Abs. 4	Erhaltungsziele und Schutzzweck der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und Europäischer Vogelschutzgebiete

Exkurs: Umsetzung der Plan-UP Richtlinien

Begriffe:

UP	Umweltprüfung,
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung,
Projekt-UVP	UVP, da sie projektbezogen angewendet wurde,
Plan-UP	UP, da sie bereits bei der Planerstellung Anwendung findet
UVPG	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz

Die §§ 2 bis 4 BauGB bilden im Kern die Umsetzung der Vorgaben der Plan-UP Richtlinien der EU. Verbunden mit einer Neuordnung des BauGB ist gleichzeitig eine Neuordnung der Vorschriften über die Aufstellung der Bauleitpläne. Innerhalb der Paragraphen hat es deshalb eine Umstellung gegeben, so dass sich einzelne Absätze inhaltlich identisch nun an anderer Stelle finden lassen.

Die relevanten Änderungen zur Projekt-UVP-Richtlinie und der Plan-UP-Richtlinie sollen in dem Verfahren der Umweltprüfung zusammengefasst werden. Bisher wurde zunächst eine Vorprüfung gemacht, in der überprüft wurde, ob das Vorhaben eine Umweltverträglichkeitsprüfung (Projekt-UVP) erforderlich macht. Hieran schloss sich dann -wenn nötig - die formelle Projekt-UVP an. Häufig hat man deshalb direkt den Umfang einer UVP bearbeitet um sicher zu gehen. Dies fällt nun weg. Es ist nunmehr neu, dass keine Unterscheidung zwischen zu erfolgender Vorprüfung bzw. nach EU-Recht notwendiger Plan-UP erfolgt.

Plan-UP als Trägerverfahren

Aus Gründen der Vereinfachung wird auf Einzelverfahren der Umweltprüfung verzichtet, stattdessen soll die Umweltprüfung (Plan-UP) in einem sogenannten Trägerverfahren durchgeführt werden. Hierbei ist abzuwarten, wie die ersten Praxiserfahrungen ausfallen werden.

Abschichtungsregelung

Die sogenannte Abschichtungsregelung soll auf den verschiedenen Planungsebenen gewährleisten, dass bestimmte Prüfungen nicht doppelt erfolgen. Die bereits untersuchten umweltrelevanten Aspekte werden nicht nochmals auf einer nachgeordneten Planungsebene überprüft. Es wird nur neu überprüft, was auf der nachfolgenden Planungsebene – also auch in einem anderen Maßstab - zusätzlich bzw. nachträglich prüfungsrelevant ist.

§2a Begründung zum Bauleitplanentwurf, Umweltbericht

Bereits im Aufstellungsverfahren ist die Beifügung einer Begründung zum Entwurf des Bauleitplanes vorzunehmen. Inhalte sind hierbei wie bisher die Ziele und Zwecke und wesentlichen Auswirkungen des Bauleitplans.

Neu ist, dass die Darlegung der Ergebnisse der Umweltprüfung in einem Umweltbericht als gesonderter Teil der Begründung aufzuführen ist. Die Begründung orientiert sich am jeweiligen Verfahrens- und somit Kenntnisstand.

Inhalte des Umweltberichts (entsprechend der Anlage zum BauGB):

- Einleitung mit Angaben über Inhalte und Ziele des Bauleitplans.
- Angaben über die relevanten Gesetze und Pläne und deren Berücksichtigung.
- Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen. (Bestandsaufnahme, Prognose, Entwicklung, Maßnahmen der Vermeidung, Ausgleich von Umweltbeeinträchtigungen, Planalternativen)
- Angaben über die Prüfmethode, Überwachungsmaßnahmen bei der Plandurchführung (Monitoring)
- Eine **allgemein verständliche Zusammenfassung** – ähnlich einer Pressemitteilung

§3 (Beteiligung der Öffentlichkeit)

Entspricht der bisherigen Bürgerbeteiligung. Zusätzlich werden entsprechend dem Planungsstand die auf die Umwelt bezogenen vorliegenden Stellungnahmen miteinbezogen.

§4 (Beteiligung der Behörden)

Entspricht der bisherigen Regelung zur Beteiligung der Träger öffentlicher Belange. Neu ist, dass die Behörden verpflichtet werden, die Gemeinden zu unterrichten, falls ihnen nach Abschluss des Verfahrens Erkenntnisse vorliegen über unvorhergesehene Auswirkungen des Bauleitplans auf die Umwelt.

§4a (gemeinsame Vorschriften zur Beteiligung)

Hier sind nur Details geändert worden bzw. hinzugekommen. Neu ist beispielsweise die Regelung über die Nutzung elektronischer Informationstechnologien, die insbesondere bei sehr aufwendigen Verfahren wie z.B. FNP-Neuaufstellung eine deutliche Verfahrensverbesserung bedeuten kann.

§4c (Überwachung)

Dieser Paragraph regelt neu die Überwachung der durch einen Bauleitplan entstehenden erheblichen Umweltauswirkungen. Die Gemeinde hat die Zuständigkeit über Umfang und Art der Überwachung. Die Wirksamkeit eines Bebauungsplans bleibt von der Überwachung unberührt.

§5 Inhalt des Flächennutzungsplans (FNP)

Neu ist eine Überprüfungspflicht nach spätestens 15 Jahren sowie die Bezeichnung Begründung statt der vorher üblichen Bezeichnung „Erläuterungsbericht zum FNP“

§9 Inhalt des Bebauungsplans

Der Katalog der Festsetzungsmöglichkeiten wurde verändert. Es können nun z.B. Fahrradabstellflächen festgesetzt werden oder der Einsatz von erneuerbaren Energien in bestimmten Gebieten.

Eine Besonderheit stellen die Fälle dar, bei denen unter bestimmten Voraussetzungen eine Nutzung nur für einen bestimmten Zeitraum oder ab Eintritt bestimmter Umstände zugelassen werden kann.

§13 Vereinfachtes Verfahren

Da die Anforderungen an die Umweltprüfung auch das vereinfachte Verfahren betreffen, sind diese ebenfalls überarbeitet worden. Das vereinfachte Verfahren kann unter bestimmten Voraussetzungen zur Änderung oder Ergänzung teilweise auch zur Aufstellung eines Bauleitplans verwendet werden. In diesem Verfahren kann dann von bestimmten Beteiligungsschritten (frühzeitige Unterrichtung etc.) abgesehen werden. In diesen Verfahren kann dann auch von der Umweltprüfung und dem Umweltbericht abgesehen werden.

§§14 und 15 Veränderungssperre, Zurückstellung von Baugesuchen

Neu ist hier die Möglichkeit, dass die Zurückstellung von Baugesuchen bis zu einem Jahr zur Sicherung der Bauleitplanung (z.B. bei Änderung oder Ergänzung des Bebauungsplans) auch in den Fällen möglich ist, in denen die Gemeinde beschlossen hat, einen Flächennutzungsplan aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen, mit dem der betroffene Bereich des Gemeindegebietes als Außenbereich dargestellt werden soll und dies durch das Bauvorhaben unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden würde.

§ 19 Grundstücksteilung

Die Gemeinde kann nicht mehr – wie bisher – in Gebieten mit Bebauungsplänen durch Satzung eine Pflicht einführen, dass Grundstücksteilungen zu genehmigen sind. Allerdings dürfen durch die Grundstücksteilung keine Verhältnisse entstehen, die mit dem Bebauungsplan nicht vereinbar sind.

Bisher erlassenen Satzung mit diesem Regelungsinhalt sind nicht mehr anwendbar. Sie können aufgehoben werden.

§33 Zulässigkeit von Vorhaben während der Planaufstellung

Es besteht weiterhin die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen Vorhaben, die den zukünftigen Festsetzungen des Bebauungsplans entsprechen, bereits zuzulassen, wenn der Bebauungsplan noch nicht als Satzung vom Rat verabschiedet wurde. Eine Genehmigung kann nach der Novellierung nur erfolgen, wenn für das Vorhaben auch eine entsprechende Umweltprüfung durchgeführt worden ist. Grundsätzlich ist hier notwendig, dass die Voraussetzungen nach §33 Absatz 1 Nr. 2 bis 4 BauGB gegeben sein müssen, d.h. materielle Planreife, Anerkennung der künftigen Festsetzungen, gesicherte Erschließung.

Achtung! Die bisherige Regelung ist entfallen, nach der eine Genehmigung nach §33 Absatz 2 BauGB schon zu einem früheren Zeitpunkt möglich war (vor der öffentlichen Auslegung, vor TÖB-Beteiligung etc.) Das übrige Verfahren wurde umgestaltet:

1. Durchführung der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung nach §3 Abs. 2 und §4a Abs. 2 BauGB: Vorabgenehmigung nur noch, wenn der Entwurf des Bebauungsplans geändert wird, und deshalb eine erneute Beteiligung erforderlich ist, dann kann eine Vorabgenehmigung erfolgen. Aber nur dann, wenn sich die B-Planänderungen nicht auf das Vorhaben auswirken.
2. Genehmigung vor der öffentlichen Auslegung eines Bauleitplanes nur, wenn ein vereinfachtes Verfahren nach § 13 BauGB durchgeführt wird

§34 Zulässigkeit innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile

Hier ist entscheidend, dass der Absatz 3 neu eingeführt wurde. Dieser gilt für Vorhaben im nicht beplanten Innenbereich, die nun nur zulässig sind, wenn zusätzlich zu den bisher üblichen Kriterien, keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche erwartet werden.

Dies bedeutet, dass insbesondere in Bezug auf Einzelhandelsgroßbetriebe eine Steuerungsmöglichkeit vom Gesetzgeber vorgesehen ist, wenn das Vorhaben schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche der Gemeinden haben könnte.

Es gibt in diesem Falle unter bestimmten Voraussetzungen bei vorhandenen Anlagen eine Ausnahmeregelung, die sich auf die Erweiterung, Änderung, Nutzungsänderung eines Gewerbe- oder Handwerksbetriebs beziehen, falls dies städtebaulich zu vertreten ist.

Weiterhin gültig sind die sogenannten Innenbereichssatzungen oder 34er-Satzungen (bisher in Wipperfürth Ortslagensatzung genannt). Hier ist keine förmliche Umweltprüfung notwendig. Es dürfen jedoch nach § 34 Absatz 3a BauGB keine Satzungen gefasst werden, die nach dem UVPG (s. Exkurs) ein UVP-pflichtiges Vorhaben ermöglichen würden.

§35 Bauen im Außenbereich

Der Außenbereich soll auch künftig von Bebauung freigehalten werden. Im Absatz 1 sind abschließend die privilegierten Vorhaben aufgelistet, die im Außenbereich (aufgrund wirtschaftlicher Zusammenhänge o.ä.) zulässig sind. Neu hinzugekommen sind hier unter der Nr. 6 Vorhaben, die der energetischen Nutzung von Biomasse dienen. Zu den privilegierten Anlagen gehören jedoch nur solche, die im Zusammenhang mit einem land- und forstwirtschaftlichen Betrieb oder einem Gartenbau- bzw. Tierhaltungsbetrieb vorgesehen sind. Voraussetzung ist, dass das Vorhaben im räumlich-funktionalen Zusammenhang mit dem Betrieb steht, dass Biomasse entweder überwiegend aus dem betreffenden Betrieb oder aus einem nahe gelegenen Betrieb stammt und dass je Hofstelle oder Betrieb nur eine Anlage mit maximal 0,5 MW errichtet werden darf.

Exkurs: § 201 Begriff der Landwirtschaft

Das Baugesetzbuch definiert den Begriff der Landwirtschaft in § 201. Hier ist durch die Novellierung eine Änderung erfolgt dahingehend, dass Tierhaltung nur dann als Landwirtschaftlicher Betrieb im Sinne der Privilegierung (und nicht als Gewerbe) einzustufen ist, wenn der Betrieb genug Flächen aufweisen kann, die ermöglichen würden, dass das Futter überwiegend auf den zum Betrieb gehörenden, landwirtschaftlich genutzten Flächen erzeugt werden kann. Dies bedeutet jedoch, dass der Betrieb nicht tatsächlich verfüttern muss!

Ein weiterer öffentlicher Belang ist hinzugekommen, der einem Vorhaben im Gebiet des §34BauGB entgegenstehen kann mit dem Belang der **Wahrung der Funktionsfähigkeit von Fernmelde- und Radaranlagen** (§35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1).

Neu ist auch, dass die Zulässigkeit bei bestimmten Bauvorhaben davon abhängig gemacht werden kann, dass die Verpflichtung übernommen wird, das Vorhaben nach dauerhafter Aufgabe der Nutzung zurückzubauen bzw. Versiegelungen des Bodens zu beseitigen. Dies kann insbesondere für Windenergieanlagen von großer Bedeutung sein.

- Satzung nach § 35 (Außenbereichssatzung)

Für die Satzungen werden die gleichen Voraussetzungen verlangt wie bei Satzungen nach §34BauGB. Die Satzungen nach §35 BauGB unterliegen nicht der förmlichen Umweltprüfung.

Bodenordnung (Umlegungsverfahren)

Die Neuerungen betreffen in diesem Bereich vor allem die Umgestaltung der bisherigen Grenzregelungsverfahren, die nun vereinfachte Umlegungsverfahren sind.

§§ 50ff BauGB (Bekanntmachung des Umlegungsbeschlusses)

Die Änderungen der Novelle betreffen eher organisatorische Belange. Hier gilt beispielsweise neu, dass man von der Bekanntmachung der Umlegung absehen kann, wenn das Einverständnis der Beteiligten vorliegt oder, dass auf eine Auslegung von Bestandskarten und Bestandsverzeichnis verzichtet werden kann. Inhaltliche Neuerungen betreffen unterschiedliche Bereiche. Nachfolgend sind nur einige exemplarisch aufgelistet:

§55 BauGB (Umlegungsmasse und Verteilungsmaßstab)

Einbeziehung auch von Fallgestaltungen nach §34 Absatz 2 Nr. 2 (Innenbereich) wonach auch hier ein Vorwegabzug von Flächen wie Erschließungsanlagen aus der Umlegungsmasse erfolgt.

§ 58 BauGB Verteilung von Flächen

Man kann nun einen Geldbetrag erheben, wenn ein Umlegungsvorteil entsteht, der über den Flächenbeitrag hinausgeht.

§ 59 BauGB Zuteilung und Abfindung

Insbesondere Erleichterungen für die Umlegung in Gebieten nach §34 BauGB. Hierbei wird auch die Nutzungsmöglichkeit nach §34 BauGB maßgeblich.

§ 80ff Neufassung: Vereinfachte Umlegung (vormals Grenzregelung)

Das bisherige Verfahren wurde nicht nur einfach umbenannt, sondern es hat auch eine Erweiterung des Anwendungsbereiches stattgefunden. Grundsätzlich geht es auch bei der vereinfachten Umlegung um eine zweckmäßige Neuordnung der Grundstücke in einem Gebiet. Dies betrifft auch Grundstücke in Gebieten nach §34 BauGB. Bisher betraf die Grenzregelung direkt benachbarte Grundstücke oder Grundstücksteile, die gegeneinander getauscht wurden. **Nun können auch Grundstücke einbezogen werden, die in engerer Nachbarschaft liegen.** Voraussetzung ist auch hier, dass die Grundstücke nicht selbständig bebaubar sein dürfen. Gleichzeitig wurden weitere Regelungen mit aufgenommen, z.B. dass es eine Definition gibt, wie der Zuteilungsmaßstab anzusetzen ist.

§ 82 Erörterungspflicht

Die Aufnahme der Erörterungspflicht mit dem Eigentümer ist neu im Baugesetzbuch aufgenommen worden

§171a bis §171d Stadtumbau und § 171e Soziale Stadt

Der Stadtumbau soll neu als Bestandteil des Baugesetzbuches zusätzlich zu den vorhandenen Instrumentarien wie Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahme aufgenommen werden. Neu ist hier, dass sowohl in West- als auch Ostdeutschland diese Maßnahmen realisiert werden können. Sie gelten dort, wo von Funktionsverlusten betroffene Gebiete mit erheblichen Missständen vorhanden sind und Stadtumbaumaßnahmen notwendig werden lassen. Grundlage kann hierbei ein städtebauliches Entwicklungskonzept sein. Ziel ist eine enge Beteiligung der Öffentlichkeit, Grundstückseigentümer und Investoren. Deshalb werden im Baugesetzbuch auch Stadtumbauverträge nun explizit als Mittel zur Durchsetzung aufgeführt (§171c). Beteiligungsregelungen sind eng an die Städtebauförderprogramme zur Sozialen Stadt angelehnt.