

Beschluss des Vorstandes der ASJ Berlin vom 20. Februar 2013 zur Bauleitplanung

Die städtebauliche Entwicklung Berlins vollzieht sich zunehmend in einem Spannungsfeld von Investoreninteressen, demokratischer Partizipation und Gemeinwohlinteressen. Inwieweit wird das geltende Bauplanungsrecht dieser Situation gerecht ?

Der Vorstand der Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen (ASJ) Berlin hat in seiner Sitzung am 16. Januar 2013 folgendes Positionspapier zur Bauleitplanung beschlossen:

Investoreninteresse versus Gemeinwohl und Demokratieprinzip - Der Paradigmenwechsel im Bauplanungsrecht

A. Problemstellung

In letzter Zeit fühlt sich die Bevölkerung zunehmend im Zusammenhang mit größeren Infrastruktur- und Planungsvorhaben übergangen.

Aufgabe der den Gemeinden übertragenen Bauleitplanung ist nach § 1 Abs. 5 Baugesetzbuch (BauGB) eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die dem Wohl der Allgemeinheit dient, eine sozialgerechte Bodennutzung gewährleistet und sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen künftiger Generationen entspricht. Die Bauleitplanung erfordert eine gerechte Abwägung zwischen privaten und öffentlichen Interessen im Sinne der Planungsleitlinien unter Berücksichtigung der Konkretisierungen in § 1 Abs. 6 BauGB. Erreicht wird diese Abwägung durch die in § 3 BauGB vorgeschriebene frühzeitige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und der Öffentlichkeit. Soweit eine öffentliche Planungsentscheidung erforderlich erscheint, muss der öffentliche Planungsträger diese vornehmen.

Im Widerspruch hierzu setzt heute die Gesetzgebung im Interesse von Investitionsvorhaben auf die Beschleunigung und Vereinfachung von Planungsverfahren. Die planerische Entwicklung wird dabei, auch zur Ersparung von Verwaltungspersonal und Kosten, unter Einschränkung der Beteiligungsrechte der Bürger und des Rechtsschutzes weitgehend in die Hände von Investoren gelegt.

Die Bebauungsplanung droht, die ursprüngliche Funktion einer gerechten Abwägung zu verlieren. Planerische Wertungen werden vor allem zugunsten von Investoren bereits in den Planungsgesetzen vorgegeben. So wird die Öffentlichkeitsbeteiligung,

die den Kern der öffentlichen Planung bildet und der eine ausgeprägt demokratische Funktion zugrunde liegt,¹ zunehmend eingeschränkt.

¹ Battis, Fn 1, § 3 Rn 2. Die Bürgerbeteiligung verleiht den Bauleitpläne eine spezifische Legitimation unter Hinweis auf BVerfGE 70, 324, 358.

B. Die Entwicklung des öffentlichen Bauplanungsrechts im Überblick

Das Bauplanungsrecht der Bundesrepublik hatte seit Erlass des Bundesbaugesetzes (BBauG), des späteren BauGB, in den Jahren 1960 bis 1990 seinen Charakter behalten und keine nennenswerten Änderungen erfahren. Seit 1990 ist aber die Entwicklung des Bauplanungsrechts geprägt von Vereinfachungs- und Beschleunigungsgesetzen. Deren Inhalt lässt sich kurz wie folgt umschreiben:

- Erarbeitung der Planung durch Investoren
- Verankerung der Investitionsinteressen als Planungsgrundsatz
- Kürzung der Beteiligung der Öffentlichkeit
- Einschränkung des Rechtsschutzes.

Diese Entwicklung wurde unmittelbar nach dem Beitritt der neuen Länder eingeleitet. Es handelt sich um

- den städtebaulichen Vertrag zwischen Planungsbehörde und Investor, § 54 Bauzulassungsverordnung (BauZVO). Er wurde ausdrücklich ins Planungsrecht aufgenommen, hat eine deutliche Aufwertung erfahren und macht den Investor zum gleichberechtigten Partner der Planungsbehörde.
- den Vorhaben- und Erschließungsplan, § 55 BauZVO. Er ist der Planentwurf des Vorhabenträgers bzw. Investors, der nur noch von der Kommune als Satzung, in Berlin als Rechtsverordnung, beschlossen werden muss.

Mit diesen Vorschriften wurde für das Beitrittsgebiet die bislang in den Händen der Kommune liegende Bebauungsplanung in die Hände des Investors gelegt, was mit der besonderen Situation infolge der Wiedervereinigung begründet wurde. Diese im Einigungsvertrag überführten Instrumente wurden in späteren Novellierungen des Städtebaurechts zur Erleichterung des Bauens und zur Verfahrensbeschleunigung auch auf die alten Bundesländer erstreckt und als §§ 11, 12 ins BauGB aufgenommen.²

Der vom Investor nach seinen Zielen erarbeitete Vorhabens- und Erschließungsplan bzw. der mit ihm als gleichberechtigtem Partner abgeschlossene städtebauliche Vertrag bestimmen inzwischen weitgehend die der Kommune obliegende städtebauliche Planung. Den vorläufigen Höhepunkt der Entwicklung von einer dem Gemeinwohl dienenden Bauleitplanung zu einer Investitionsplanung bildet das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte von 2007³ mit dem neu eingefügten Bebauungsplan der Innenentwicklung, § 13a BauGB. An die Stelle des auf einen objektiven Ausgleich aller öffentlichen und

² Insbes. Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 24.4.1993 BGBl. I S. 466 u. Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung vom 18.8.1997 BGBl. I S. 2081.

³ Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21.12.2006 BGBl. I S. 3316

privaten Interessen ausgerichteten Bauleitplanungsverfahrens trat die möglichst leichte und schnelle Zulassung von Investitionsvorhaben, die nunmehr als Planungsgrundsatz verankert wurde. Die Anforderungen an die Bauleitplanung, etwa an die Öffentlichkeitsbeteiligung, wurden zu wesentlichen Teilen in das Ermessen der Planungsbehörde gestellt. Angesichts der Bedeutung der Planung für die Wahrung der Grundrechte, insbesondere des Eigentums, stößt dies auf erhebliche rechtsstaatliche Bedenken.

Für Verfahren nach § 13a BauGB wurde die Möglichkeit geschaffen, eine vorzeitige Baugenehmigung schon **vor** der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung, zu erteilen, § 33 Abs. 3 BauGB. Damit sind faktisch im Innenbereich Vorhaben ohne festgesetzten Bebauungsplan zulässig, auch wenn diese sich nicht, wie von § 34 BauGB gefordert, in die nähere Umgebung einfügen. Der Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsverfahren wird keine Bedeutung mehr beigemessen.

Zudem erlaubt § 13a Abs. 2 BauGB, im Bebauungsplan vom Flächennutzungsplan ohne dessen vorherige Änderung abzuweichen. Damit wird das Gebot der Entwicklung des Bebauungsplans aus dem Flächennutzungsplan in § 8 Abs. 3 BauGB konterkariert. Auch angesichts der Zuständigkeit des Abgeordnetenhauses, nicht der Bezirksämter, für den Erlass des Flächennutzungsplanes erscheint dies in Berlin bedenklich (Gewaltenteilung).

Schließlich wurde die Möglichkeit des Bürgers, die Rechtmäßigkeit von Bebauungsplänen im Normenkontrollverfahren überprüfen zu lassen, stark eingeschränkt.⁴ Sie wurde nun von der Verletzung subjektiver (Grund-)Rechte abhängig gemacht, während früher ein rechtlich geschütztes Interesse ausgereicht hat. In der Praxis führt dies dazu, dass nur noch die einklagbaren subjektiven (Grund-)Rechte im Rahmen der planungsrechtlichen Abwägung Berücksichtigung finden.⁵ Die Belange anderer Betroffener sind damit faktisch irrelevant, und die demokratische Funktion der Planung droht leer zu laufen. In der Praxis spielte das z.B. bei der Verabschiedung des Bebauungsplanes Truman-Plaza eine Rolle. Dieser stand nichts im Wege, da betroffene Grundrechtsträger, die sich gegen den Plan zur Wehr setzen könnten, nicht ersichtlich waren.

Mit einem aktuellen Gesetzesentwurf, der dem Bundestag vorliegt, soll das Bauen im Innenbereich weiter erleichtert werden. Die strikten Vorgaben des Bauplanungsrechts, die in § 17 Baunutzungsverordnung (BauNVO) das zulässige Maß der baulichen Nutzung von Grundstücken festlegen, sollen stark verwässert werden, so dass das Maß der baulichen Nutzung letztlich den Bauherren überlassen bleibt. Der Bebauungsplan nach § 30 BauGB i.V. mit BauNVO wird so inhaltsleer, dass er hinter den Anforderungen des § 34 BauGB weit zurückbleibt, der für den unbeplanten Innenbereich gilt und das Einfügen des Vorhabens in die nähere

⁴ Änderung von § 47 VwGO durch Sechstes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung (6. VwGOÄndG) vom 1. November 1996 (BGBl. I S. 1626)

⁵ Vgl. aber BVerwG, B.7.2011 – BN 22.11

Umgebung fordert. Die Bebauungsplanung für den Innenbereich verliert damit endgültig ihre den Städtebau prägende Funktion.

C. Zusammenfassung

Die Änderungen des Bauplanungsverfahrens haben - zunächst begründet mit Zwängen im Rahmen der Wiedervereinigung - inzwischen in der gesamten Bundesrepublik die bislang interessenunabhängige öffentliche Bauleitplanung in die Hände von Investoren gelegt. Bestimmt wird das Planungsrecht heute durch den Vorhabens- und Erschließungsplan, den der Investor, **nicht** die Kommune ausarbeitet, und den städtebaulichen Vertrag zwischen Gemeinde und Investor als gleichberechtigtem Partner der Kommune. Es folgte eine Vielzahl von Verfahrensvereinfachungen und Verfahrensbeschleunigungen, die mit der Einschränkung der Beteiligung und des Rechtsschutzes der Bürger verbunden waren. Vorläufiger Höhepunkt war 2007 die Einführung des „Bebauungsplans der Innenentwicklung“, bei dessen Aufstellung weitgehend auf die Öffentlichkeitsbeteiligung verzichtet werden kann.

Damit liegt im Innenbereich, in Berlin also nahezu flächendeckend, die Öffentlichkeitsbeteiligung im Ermessen der Behörden. Dies ist rechtsstaatlich höchst bedenklich und widerspricht der angeblich von allen Parteien angestrebten verstärkten Bürgerbeteiligung an planerischen Entscheidungen. Praktisch verliert die Öffentlichkeitsbeteiligung im Bauplanungsrecht ihre Bedeutung. Die Bebauungsplanung droht damit ihre demokratische Funktion für den Innenbereich endgültig zu verlieren. Sie verkommt zur Planung von Investitionsvorhaben durch den Investor.

D. Vorschläge für eine den rechtsstaatlichen Anforderungen entsprechenden Bauleitplanung

Mit der Ausrichtung der Bauleitplanung auf die Interessen der Investoren wird die Chance verpasst, ja sogar die Pflicht versäumt, mit Hilfe der Bauleitplanung die Stadt im Interesse ihrer Bürger und künftiger Generationen, also im Gemeinwohlinteresse, zu gestalten. Angesichts der Erkenntnis, dass Wirtschaftswachstum nicht in jedem Fall zu mehr allgemeinem Wohlstand und zu günstigem Wohnraum, sondern zu einem verstärktem Auseinanderklaffen zwischen Reich und Arm und vorwiegend zum Bau von Luxuswohnungen für Finanzkräftige führt, ist eine Planung der Stadt am Bürger vorbei auch zur Förderung von Investitionen nicht zu vertreten. Eine (extensive) Anwendung der neuen Instrumente des BauGB liegt nicht im Interesse des Gemeinwohls und eines sozialen Ausgleichs in der Stadt und steht im Widerspruch zur originären Funktion der Bauleitplanung. Investoreninteressen dürfen die Bauleitplanung nicht bestimmen. Berlin begibt sich sonst des für die städtebauliche Entwicklung wichtigsten Instruments, der Bauleitplanung.

1. Umsetzung der Bauleitplanung

Das Land ist aufgerufen, für eine den rechtsstaatlichen Anforderungen entsprechende Umsetzung des BauGB zu sorgen.

Bei der städtebaulichen Planung nach dem BauGB sollten die investorenfördernden Vorschriften in Berlin zumindest einheitlich und restriktiv angewendet werden. Dies gilt für den Vorhaben- und Erschließungsplan und den städtebaulichen Vertrag sowie für § 13a BauGB. Die Anwendung dieser Vorschriften sollte zentral geregelt werden, ggf. durch Änderung des Berliner Ausführungsgesetzes zum BauGB. Dieses ist möglich, da das Land Berlin Kommune i.S.v. Art. 28 Abs. 2 GG und des BauGB ist, nicht die Bezirke. Zentral regeln muss das Land Berlin vor allem die Anwendung von § 13a BauGB. Diese Vorschrift gilt in Berlin nahezu flächendeckend, denn Berlin ist mit Ausnahme der Forsten und der ehemaligen Reichsbahnflächen, beinahe überall Innenbereich. Daher kommt der Zweck des § 13 a BauGB, eine Bebauung des Außenbereichs zu vermeiden, hier nicht zum Tragen.

Zentral sollte etwa geregelt werden:

- der Umfang, in dem die Erleichterungen der §§ 13a, 33 BauGB genutzt werden dürfen,
- die Geltung von § 13a BauGB in den Außenbezirken,
- die Fälle, in denen ausnahmsweise die Privilegierung nach § 13a BauGB gerechtfertigt ist,
- die Unzulässigkeit des mit § 13a BauGB ermöglichten Abweichens vom Flächennutzungsplan, da dies in Berlin mit der Gewaltenteilung kollidieren würde.

2. Änderung des Baugesetzbuches

Das Bauplanungsrecht ist Bundesrecht. Das Land kann gesetzgeberisch daher vor allem über den Bundesrat einwirken.

Das Land Berlin sollte im Bereich der städtebaulichen Planung unter Ausschöpfung der rechtlichen Möglichkeiten der Tendenz entgegenwirken, die städtebauliche Planung einseitig durch die Bedürfnisse von Investoren, nicht durch die der Bevölkerung bzw. durch die öffentlichen Interessen zu bestimmen. Zur Sicherung einer den Anforderungen des GG entsprechenden Bauleitplanung ist eine Rückführung des BauGB wieder zu einer einheitlichen Planung und Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich.

Keinesfalls dürfen künftige Gesetzesentwürfe des Bundes mit Bestrebungen um weitere Verfahrenserleichterung bzw. Beschleunigung unterstützt werden. Der oben unter B. erwähnte Gesetzesentwurf hat den Bundesrat bereits passiert, ohne dass die Freigabe der Obergrenzen für das Maß der baulichen Nutzung problematisiert wurde. Für die Zukunft sollte die Revision dieser Vereinfachungsvorschriften offen gehalten und angestrebt werden.

3. Stärkung der Bauverwaltung

Im Übrigen müssen die zuständigen Bezirksämter personell und finanziell so ausgestattet und sensibilisiert werden, dass sie ihre in §§ 1 bis 3 BauGB festgelegten Pflichten sorgsam und kritisch am Gemeinwohl, nicht an Investoreninteressen orientiert ausüben können und ausüben.

Der Vorstand der ASJ

Berlin, den 24. Februar 2013