07-08/2013

DIE GEMEINDE

Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein

Schwerpunktthema: Baurecht

- *Dr. Arno Bunzel,* Mehr Klarheit und Handlungsfreiheit beim Erschließungsvertrag
- *Norbert Portz,* EuGH erklärt Einheimischenmodelle für grundsätzlich rechtmäßig
- *Florian Christopher Weber,* Planungsschadensrecht – Entschädigungsansprüche im Rahmen der Bauleitplanung?
- *Norbert Portz,* Bürgerbeteiligung bei Planungsvorhaben und plebiszitäre Elemente in der Bauleitplanung nach den Gemeindeordnungen
- *Ute Bebensee-Biederer,* Der Bürgerentscheid in der Bauleitplanung
- *Dierk Habermann,* Wiederkehrender Beitrag für Verkehrsanlagen gemäß § 8 a KAG – Fluch oder Segen?
- *Dirk Oesau,* Kurzbericht zum Sachstand der Einführung des Digitalfunks im Bereich der nichtpolizeilichen BOS

C 3168 E
ISSN 0340-3653
65. JAHRGANG

SHGT
Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag

Deutscher Gemeindeverlag GmbH Kiel

Er ist der Typ für komplexe Anforderungen.

Und für klare Antworten.

Vivento überzeugt mit der Erfahrung eines wahren Spezialisten: wir bieten flexible Personaleinsätze für Auftragsspitzen, Sonderaufgaben und mehr. Praxisnahe Projektbetreuung von Planung bis Durchführung, bundesweite Digitalisierung sowie ein umfangreiches Angebot für Ihre individuelle Kundenbetreuung. **www.vivento.de**

TESTURTEIL
ZUM KUNDENSERVICE
sehr gut
Kundenbefragung | Beratungstest | Management-Check
ServiceRating
www.servicerating.de

vivento
Weil Erfahrung zählt.

DIE GEMEINDE

Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung
in Schleswig-Holstein

Herausgeber Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag

65. Jahrgang · Juli/August 2013

Impressum

Schriftleitung:
Jörg Bülow
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Redaktion:
Ute Bebensee-Biederer
Stellv. Geschäftsführerin

Anschrift Schriftleitung und Redaktion:
Reventlouallee 6, 24105 Kiel
Telefon (0431) 57 00 50 50
Telefax (0431) 57 00 50 54
E-Mail: info@shgt.de
Internet: www.shgt.de

Verlag:
Deutscher Gemeindeverlag GmbH
Jägersberg 17, 24103 Kiel
Postfach 1865, 24017 Kiel
Telefon (0431) 55 48 57
Telefax (0431) 55 49 44

Anzeigen:
W. Kohlhammer GmbH
Anzeigenmarketing
70549 Stuttgart
Telefon (0711) 78 63 - 72 23
Telefax (0711) 78 63 - 83 93
Preisliste Nr. 35, gültig ab 1. Januar 2013.

Bezugsbedingungen:
Die Zeitschrift „Die Gemeinde" erscheint monatlich; einmal jährlich können zwei Hefte zu einem Doppelheft zusammengefasst werden. Bezugspreis ab Verlag jährlich 83,60 € zzgl. Versandkosten. Einzelheft 10,40 € (Doppelheft 20,80 €) zzgl. Versandkosten. Abbestellungen: 6 Wochen vor Jahresende beim Verlag.
Die angegebenen Preise enthalten die gesetzl. Mehrwertsteuer.

Druck: dfn! Druckerei Fotosatz Nord, Kiel
Satz & Gestaltung:
Agentur für Druck und Werbung, Laboe

Für unverlangt eingesandte Manuskripte und Bildmaterial übernehmen Verlag und Redaktion keine Verantwortung.
Die Redaktion behält sich Kürzungen und Überarbeitungen vor. Rücksendung erfolgt nur, wenn Rückporto beiliegt.

ISSN 0340-3653

Titelbild: Verkaufsmesse auf Gut Bredeneek
Foto: Ute Bebensee-Biederer, Kiel

Inhaltsverzeichnis

Schwerpunktthema:
Baurecht

Aufsätze

Dr. Arno Bunzel
Mehr Klarheit und Handlungsfreiheit beim Erschließungsvertrag
- Zur Neuregelung von §§ 11 und 124 BauGB 182

Norbert Portz
EuGH erklärt Einheimischenmodelle für grundsätzlich rechtmäßig 183

Florian Christopher Weber
Planungsschadensrecht – Entschädigungsansprüche im Rahmen der Bauleitplanung? 186

Norbert Portz
Bürgerbeteiligung bei Planungsvorhaben und plebiszitäre Elemente in der Bauleitplanung nach den Gemeindeordnungen 191

Ute Bebensee-Biederer
Der Bürgerentscheid in der Bauleitplanung
Zur Neufassung des Ausschlussgrundes „Bauleitplanung" in § 16 g Abs. 2 Nr. 6 GO 198

Dierk Habermann
Wiederkehrender Beitrag für Verkehrsanlagen gemäß § 8 a KAG
Fluch oder Segen? 199

Dirk Oesau
Kurzbericht zum Sachstand der Einführung des Digitalfunks im Bereich der nichtpolizeilichen BOS in Schleswig-Holstein 203

Aus der Rechtsprechung

§ 35 III 3 BauGB, § 1 IV BauGB, § 35 III BauGB, § 113 V 2 VwGO
Kommunale Standortsicherung durch Bauleitplanung
Schleswig Holsteinisches OVG vom 04.04.2013, - Az: 1 LB 7/12 . . . 205

Aus dem Landesverband 212

Personalnachrichten 215

Buchbesprechungen 215

Mehr Klarheit und Handlungsfreiheit beim Erschließungsvertrag

Zur Neuregelung von §§ 11 und 124 BauGB

Dr. Arno Bunzel, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Ohne städtebauliche Verträge und Erschließungsverträge kann man sich die Entwicklung neuer oder Neuordnung brachgefallener Baugebiete kaum vorstellen. Städte und Gemeinden genauso wie Investoren brauchen diese Instrumente, für die zügige Umsetzung der ins Auge gefassten Investitionsvorhaben. Dabei hat sich abhängig von den örtlichen Erfordernissen eine Vielzahl unterschiedlicher Vertragskonstellationen entwickelt. Dazu zählen auch zwei Vertragsmodelle, die nach einem Urteil des BVerwG vom 01.12.2010 mit einem Mal als rechtswidrig angesehen werden mussten[1]. Es geht zum einen um Erschließungsverträge, welche die Gemeinde mit einem Unternehmen abschließt, an dem sie (mehrheitlich) selbst beteiligt ist. Dies kann die zur Entwicklung von komplizierten Liegenschaften gegründete Erschließungsgesellschaft aber auch die kommunale Wohnungsbaugesellschaft sein. Zum anderen geht es auch um den Fall, dass die Gemeinde bei einer „Investorenplanung" die Erschließung selbst durchführen will, und der Investor sich vertraglich verpflichtet, die der Gemeinde hierfür entstandenen Kosten zu übernehmen. Auch für solche Verträge brachte das oben bezeichnete Urteil des BVerwG zumindest erhebliche Rechtsunsicherheiten.

Abhilfe bringt nun das zweite Innenentwicklungsgesetz vom 11. Juni 2013, dessen Änderungen in Bezug auf die Bestimmungen zum Erschließungsvertrag bereits seit dem 21. Juni 2013 wirksam sind.[2] Die bisherige Regelung in § 124 Abs. 1 und 2 BauGB wurde vollständig in § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB integriert. Dort wird nun ausdrücklich die Erschließung durch nach Bundes- oder nach Landesrecht beitragsfähige sowie nicht beitragsfähige Erschließungsanlagen" als möglicher Gegenstand eines städtebaulichen Vertrags aufgeführt. Auf den Begriff des „Dritten" wird in der Neuregelung verzichtet. In Absatz 2 wird durch einen neu eingeführten Satz klargestellt, dass die Gemeinde städtebauliche Verträge auch mit einer juristischen Person abschließen kann, an der sie beteiligt ist. Zudem wird in § 11 Abs. 2 BauGB folgender Satz ergänzt: „Trägt oder übernimmt der Vertragspartner Kosten oder sonstige Aufwendungen, ist unbeschadet des Satzes 1 eine Eigenbeteiligung der Gemeinde nicht erforderlich." Damit ist klargestellt, dass beim Abschluss städtebaulicher Verträge die Vorgaben des Erschließungsbeitragsrechts zur Eigenbeteiligung der Gemeinde nicht gelten. Dafür, dass den Vertragspartnern der Gemeinden hieraus keine unangemessenen Lasten entstehen, sorgen das Koppelungsverbot sowie das Angemessenheitsgebot § 11 Abs. 2 BauGB. Das Angemessenheitsgebot verlangt, dass die vereinbarten Leistungen „den gesamten Umständen nach" angemessen sein müssen. Dies bedeutet nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, dass die vereinbarten Leistungen im Verhältnis zum Vertragszweck und im Verhältnis untereinander ausgewogen sein müssen, wobei eine wirtschaftliche Betrachtungsweise des Gesamtvorgangs geboten ist[3]. Nach dem Koppelungsverbot ist die Vereinbarung einer vom Vertragspartner zu erbringenden Leistung unzulässig, wenn er auch ohne sie einen Anspruch auf die Gegenleistung hätte.

Erschließung als Gegenstand von Folgekostenverträgen

Auf den ersten Blick sieht die Änderung eher wie ein kosmetischer Eingriff aus. Der an der Schnittstelle zwischen Erschließungsrecht und Vertragsrecht einzuordnende Erschließungsvertrag wird aus systematischen Erwägungen nicht mehr im Erschließungsrecht in § 124 BauGB geregelt, sondern als Unterfall des städtebaulichen Vertrags in § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB. Durch die Integration des Erschließungsvertrages in §11 wird die Annahme des Bundesverwaltungsgerichts hinfällig, die Regelung in § 124 BauGB versperre – soweit es um die Erschließung geht – als spezielle Vorschrift die Anwendung von § 11 BauGB. Dies hat vor allem Auswirkungen für Folgekostenvereinbarungen, die Erschließungsmaßnahmen betreffen. Solche Vereinbarungen können nach der Neuregelung nicht mehr unter Hinweis auf die speziellere Regelung im Erschließungsrecht in Zweifel gezogen werden. Dementsprechend betont die Begründung des Gesetzentwurfs, dass mit der vorgeschlagenen Änderung in § 11 Abs. 1 2 Nr. 1 BauGB zugleich klargestellt wird, dass auch Folgekostenverträge im Sinne von § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB über die Erschließung geschlossen werden können, da der Begriff der städtebaulichen Maßnahmen in beiden Regelungen im gleichen Sinne zu verstehen ist.

Das Bundesverwaltungsgericht hatte in der oben angesprochenen Entscheidung auf die Gesetzgebungsgeschichte[4] abgestellt und ausgeführt, dass mit § 11 BauGB die Vorgängerregelung des § 6 des BauGB-Maßnahmengesetzes lediglich redaktionell verkürzt, inhaltlich aber weitgehend unverändert übernommen werden sollte. Das Erschließungsbeitragsrecht und insbesondere das Verhältnis des städtebaulichen Vertrages zu § 124 BauGB werde in den Gesetzesmaterialien mit keinem Wort erwähnt. Hätte der Gesetzgeber – so die Annahme des Gerichtes – das System des Erschließungsrechts durch § 11 BauGB ausweiten wollen, hätte es nahe gelegen, § 124 BauGB bei Erlass des Bau- und Raumordnungsgesetzes 1998 zu streichen oder in § 11 BauGB aufzunehmen. Aus dieser Annahme leitet das Gericht sodann ab, dass § 124 BauGB mit seinen tatbestandlichen Voraussetzungen, insbesondere mit dem Begriff des "Dritten", im Verhältnis zu § 11 BauGB die speziellere Vorschrift sei.

Das Gericht bezieht sich damit insbesondere auf den Umstand, dass der Gesetzgeber § 124 BauGB bei Erlass des Bau- und Raumordnungsgesetzes 1998 streichen oder in § 11 BauGB aufnehmen hätte können, um das System des Erschließungsrechts um weitere Vertragstypen zu erweitern. Das nun vorgelegte Regelungskonzept greift eben diesen Hinweis auf. Es geht darum, das System vertragliche Regelungen bei der Entwicklung von Baugebieten möglichst praxisfreundlich auszugestalten und bei dieser Gelegenheit bei Zugrundelegung der Entscheidung des BVerwG sich ergebende Wertungswidersprüche auszuräumen. Für die handelnden Akteure ergibt sich

---

1 BVerwG, Urt. v. 01.12.2010 -9 C 8/09 – Die Gemeinde 2011, S. 186 ff.

2 Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden, BGBl. I 2011, S. 1509.

3 BVerwG, Urteil vom 10. August 2011 – 9 C 6.10, Die Gemeinde 2012, S. 48 ff.

4 BTDrucks 13/6392 S. 50

kein erkennbarer Unterschied, der es rechtfertigen würde, die Übernahme der Erschließungskosten durch ein Bauträger, Developer, aber auch eine Eigentümergemeinschaft nur dann zuzulassen, wenn auch die Durchführung der Erschließung durch den Vertragspartner übernommen wird. Es geht den Parteien in beiden Fällen darum, das geplante Vorhaben schnell und bei verlässlichen Kosten durchzuführen.

Auch der im Erschließungsbeitragsrecht vorgesehene gemeindliche Eigenanteil versperrt dem Gesetzgeber nicht die Möglichkeit, eine entsprechende Abweichung im Rahmen von Folgekostenverträgen vorzusehen. Insoweit können die gleichen Erwägungen angeführt werden, wie sie schon der Begründung der Neufassung des § 124 BauGB in der geltenden Fassung zu entnehmen sind. Durch den Wegfall der zwingenden Eigenbeteiligung von 10 Prozent zugleich zur Kostenentlastung der Gemeinden beitrage, ohne den Anwendungsbereich des Erschließungsvertrags einzuengen[5]. Dies sei gerechtfertigt, weil die Gemeinde ohnehin keinen Einfluss darauf habe, ob der Erschließungsunternehmer Ersparnis-se auf der Kostenseite an den Grundstückskäufer weiter gibt[6]. Der Erschließungsunternehmer werde zur vollständigen Kostenübernahme nur dann bereit sein, wenn er sich davon einen "Gewinn" verspreche, er also die ihm gehörenden Grundstücke selbst baulich oder gewerblich frühzeitiger als sonst nutzen könne, oder wenn er durch Veräußerung der erschlossenen Grundstücke die ihm entstandenen Erschließungskosten aufgrund der Marktlage auf die Käufer abwälzen könne.

Die Interessenlage bei einer reinen Kostenregelung ohne Übernahme der Erschließungspflicht unterscheidet sich von der dargestellten Bewertung in keiner Weise. Denn wenn es nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB sogar zulässig ist, die Refinanzierung von städtebaulichen Folgemaßnahmen wie z.B. Kindereinrichtungen zu vereinbaren[7], für die keine Beiträge erhoben werden können, so erscheint es nicht einleuchtend, an einer Beschränkung bei Maßnahmen festzuhalten, deren Kosten durch Beitragserhebung immerhin zu 90 bzw. in Baden-Württemberg mittlerweile zu 95 Prozent umgelegt werden können.

Die Frage, ob die Kosten vollständig oder nicht vollständig umgelegt werden dürfen, ergibt sich vielmehr beim Abschluss eines Vertrages zu Recht nach dem Angemessenheitsgebot. Der Gesetzgeber will die Möglichkeit schaffen, bei Planungen für bestimmte Vorhaben, bei denen typischer Weise städtebauliche Verträge zum Tragen kommen, die Finanzierung von städtebaulichen Maßnahmen die Folge oder Voraussetzung dieser Vorhaben sind unabhängig von bestehenden Beitragstatbestände auszuhandeln. Die dabei offenkundige Mehrbelastung ergibt sich aus dem Umstand, dass die Gemeinde keinen Angebotsplan macht sondern auf ein konkretes Ansiedlungsinteresse des Vertragspartners reagiert.

Erschließungsverträge mit kommunalen Beteiligungsgesellschaften

Mindestens genauso wichtig ist das zweite mit der aktuellen Novellierung der Vorschrift zum Erschließungsverbot verbundene Ziel. Mit der Integration der Regelung in § 11 BauGB wird auch auf die Rechtsfigur des „Dritten“ verzichtet. Um hier keine Zweifel aufkommen, hat der Gesetzgeber im Wortlaut der Vorschrift zum Ausdruck gebracht, dass die Gemeinde städtebauliche Verträge auch mit einer juristischen Person abschließen kann, an der sie beteiligt ist. Für den Abschluss entsprechender Verträge über die Übertragung der Erschließung gelten die allgemeinen Regeln. Diese Klarstellung wurde ebenfalls durch die entgegenstehende Entscheidung des 9. Senats des BVerwG vom 10.12.2010 erforderlich.

Die Einschaltung einer Eigen- oder Mehrheitsgesellschaft der Gemeinde ist für diese häufig der finanziell einzig gangbare Weg, brachgefallene Industrie- und Gewerbeflächen, aufgegebene Militärflächen oder nicht mehr genutzte Bahnflächen einer neuen Nutzung zuzuführen. Die erforderliche Finanzierung der Maßnahmen lässt sich vielerorts im Rahmen der kommunalen Haushalte nicht mehr darstellen. Für private Investoren ist häufig allein die Entwicklung von Teilflächen interessant, so dass die Gemeinde auf einem Entwicklungstorso hängen bleiben würde. Auch ist nicht ersichtlich, warum einer kommunalen Wohnungsgesellschaft die Möglichkeit versperrt sein soll, sie andere Wohnungsbaugesellschaften mit der Gemeinde einen Erschließungsvertrag abzuschließen, um ihre Vorhaben schneller und kostengünstiger zu realisieren. Vor diesem Hintergrund kann die aktuelle Bereinigung der Rechtslage durch den Gesetzgeber nur begrüßt werden, da sie die Gemeinden in ihrem Bestreben unterstützt, gerade die kostenaufwendigen und schwierigeren Maßnahmen des Flächenrecyclings umzusetzen anstatt neue Bauflächen in die bislang freie Landschaft hinein zu entwickeln.

Tangiert ist damit auch die Frage des Verhältnisses zum Beitragsrecht. So hatte das BVerwG die Auffassung vertreten, der Schutzzweck des Beitragsrechts könne bei Einbindung von kommunalen Beteiligungsgesellschaften als Erschließungsträger umgangen werden. Bei wirtschaftlicher Betrachtung kann und muss eine Eigengesellschaft wie jeder private Entwickler bzw. Bauträger den Preis bei der Veräußerung der Baugrundstücke erzielen, den der Markt bereit ist für erschließungsbeitragsfreies Bauland zu zahlen. Die Eigengesellschaft geht damit genauso ein unternehmerisches Risiko ein, wie jeder andere Developer, an dem die Gemeinde nicht beteiligt ist. Auch ist das Schutzbedürfnis der Erwerber der entwickelten und erschlossenen Grundstücke nicht geringer, wenn die Gemeinde einen Erschließungsvertrag mit einem rein privaten Investor macht. Die Gemeinden werden ihre in ihrem Allein- oder Mehrheitseigentum stehenden Entwicklungsgesellschaften vor allem dann einbinden, wenn sich am Markt kein Investor findet, die städtebaulich für erforderlich gehaltene Entwicklung und Erschließung umzusetzen. Diese Möglichkeit ist eine notwendige Ergänzung des städtebaulichen Instrumentariums vor allem bei komplexen und großen Entwicklungsvorhaben. Hier geht es nicht um die Frage, wer die Lasten der Erschließung trägt, sondern schlicht um die Frage, ob überhaupt entwickelt werden kann.

---

5 BTDrucks 12/3944, S. 24 r.Sp.
6 BTDrucks 12/3944, S. 29 r.Sp.
7 BVerwG, Urt. v. 24.03.2011 – 4 C 11/10 -.

EuGH erklärt Einheimischenmodelle für grundsätzlich rechtmäßig

Norbert Portz, Deutscher Städte- und Gemeindebund

In einem aktuellen Urteil vom 08. Mai 2013 (C-197/11; C-203/11) hat der Europäische Gerichtshof grundsätzlich Einheimischenmodelle, mit denen insbesondere sozial schwache und einheimische Bürger preiswerteres Bauland erhalten können, für rechtmäßig erklärt: Voraussetzung ist, dass diese Modelle auf angemessenen Kriterien beruhen.

1. Einheimischenmodelle sollen ortsspezifische Entwicklung gewährleisten

In einigen Teilen Deutschlands wie etwa in

den Urlaubsgebieten Bayerns wird das Einheimischenmodell von Städten und Gemeinden speziell im Umland von Hochpreisregionen (Bsp.: München) dazu genutzt, ortsansässigen Bürgern vergünstigte Konditionen beim Erwerb von Bauland zu gewähren.

Dieses kommunale Erfolgsmodell ist vom Bundesverwaltungsgericht in seiner Rechtsprechung bereits seit 1993 als zulässig anerkannt (BVerwG vom 11.02.1993, Az.: 4 C 18.91). In dieser Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ging es um die Zulässigkeit und die Rechtsnatur von Verträgen nach dem so genannten „Weilheimer Modell". Das Bundesverwaltungsgericht hat es insoweit als legitim angesehen, dass sich eine Gemeinde zum Ziel setzen kann, die Verdrängung von Ortsansässigen durch finanzkräftige auswärtige Grundstückserwerber zu verhindern, solange ihre Politik nicht darauf angelegt ist, Nichteinheimische von einer Integration in die Gemeinde auszuschließen oder gar vom Gemeindegebiet fernzuhalten.

Dementsprechend sind Einheimischenmodelle auch nach dem Städtebaurecht des Bundes gestattet. So lässt § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB städtebauliche Verträge zur Deckung „des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung" ausdrücklich zu. Diese Vorschrift gibt daher gerade Einheimischenmodellen, wie sie von vielen Städten und Gemeinden in Deutschland praktiziert werden, eine gesetzliche Grundlage. In der Regel kauft eine Kommune bei den Einheimischenmodellen ein (Teil-) Grundstück von einem privaten Eigentümer und veräußert dieses mit dem Ziel der Bebauung dann wieder unter dem Marktwert an Einheimische. Ziel ist es dabei, insbesondere jungen Familien mit geringerem Einkommen die Möglichkeit zu geben, in ihrem Heimatort zu bleiben. Vor diesem Hintergrund kann es ein raumordnungspolitisches und auch gesellschaftliches Ziel sein, den Hausbau wenig betuchter Einheimischer zu fördern. Dies entspricht auch der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH, Urteil vom 25.01.2007, Az.: C-370/05).

Viele Ortsansässige können sich gerade wegen des verstärkten Zuzugs finanzstarker „Großstädter" in die ländlichen Nachbarregionen den nur beschränkt zur Verfügung stehenden Baugrund nicht leisten. Um junge „Häuslebauer" und speziell junge Familien am Ort zu halten, setzen daher vor allem ländliche Städte und Gemeinden das Einheimischenmodell in verschiedenen Varianten ein. Sie verbinden damit das Ziel, die Ortsverbundenheit für diese Bevölkerungsgruppe durch die Gewährleistung günstiger „Baukonditionen" zu stärken.

2. EU-Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland

Aus ähnlichen Motiven hatte auch die Gemeinde Selfkant bzw. die von ihr gegründete Entwicklungsgesellschaft Selfkant mbH (EGS) unterschiedliche Bedingungen für Verkäufe von gemeindeeigenen Grundstücken an Ortsansässige und Nichtortsansässige festgelegt. Im Jahr 2006 zahlten Ortsansässige etwa 100 Euro pro Quadratmeter Land, während von Nichtortsansässigen 146 Euro verlangt wurden. Die Praxis der Gemeinde Selfkant hielt die EU-Kommission für rechtswidrig. Bereits Mitte 2007 leitete sie ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland ein. Die Bundesregierung hatte sich in inhaltlicher Übereinstimmung mit der Auffassung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes in ihrer Mitteilung vom 15.08.2007 zu dem Beanstandungsverfahren der Europäischen Kommission in deren Aufforderungsschreiben vom 29.06.2007 geäußert. Darin weist die Bundesregierung die Beanstandung der EU-Kommission, wonach diese in dem Einheimischenmodell eine EU-rechtlich verbotene Diskriminierung und damit einen Verstoß gegen den EG-Vertrag sieht, zurück.

Nachdem der damalige Binnenmarktkommissar Mc Creevy in der Folge noch 2008 das Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland ruhen ließ, hat die EU-Kommission im Juni 2010 das Verfahren wieder aufleben lassen. Während ursprünglich nur das Einheimischenmodell der nordrhein-westfälischen Gemeinde Selfkant kritisiert wurde, sind in der Folge auch vier oberbayerische Städte und Gemeinden in das Visier der EU-Kommission geraten. Betroffen sind die Gemeinden Bernried und Seeshaupt am Starnberger See, die Stadt Vohburg an der Donau sowie die Stadt Weilheim in Oberbayern. Insoweit wird allein für Bayern geschätzt, dass ca. 200 Städte und Gemeinden das Einheimischenmodell praktizieren.

3. Die Auffassung der EU-Kommission

Die EU-Kommission hält die praktizierten Einheimischenmodelle in ihrem Vertragsverletzungsverfahren wegen einer Diskriminierung von EU-Staatsangehörigen für europarechtswidrig. Ihrer Ansicht nach liegt ein Verstoß gegen die im EU-Vertrag garantierte Niederlassungsfreiheit bzw. gegen den allgemeinen Grundsatz der Nichtdiskriminierung vor. Die geltenden Regelungen würden den Kauf eines Eigenheims durch nicht vor Ort ansässige EU-Bürger, die in die jeweilige Gemeinde ziehen möchten, teurer machen. Dies stelle eine Beschränkung ihres Aufenthaltsrechts in Deutschland dar. Betroffen seien Arbeitnehmer, Selbstständige und Nichterwerbstätige, die sich in der betreffenden Ortschaft niederlassen möchten.

Diese von den betreffenden Gemeinden praktizierte Diskriminierung sei europarechtlich nicht gerechtfertigt. Eine von den Einheimischenmodellen ausgehende Beschränkung der Grundfreiheiten der Europäischen Union könne allenfalls durch ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel gerechtfertigt werden und müsse zudem noch verhältnismäßig sein. Hiervon kann nach Auffassung der EU-Kommission aber nicht ausgegangen werden.

In einer mit Gründen versehenen Stellungnahme wird Deutschland daher aufgefordert, den Grundsatz der „Nichtdiskriminierung und der Freizügigkeit der Unionsbürger am Immobilienmarkt sicherzustellen" und die dazu notwendigen Maßnahmen zu treffen.

4. Kriterium der Staatsangehörigkeit nicht maßgebend

Die Auffassung der EU-Kommission könnte im Ergebnis die Identität und die gewachsenen Sozial- und Bevölkerungsstrukturen gerade ländlicher Gemeinden im Umkreis von Hochpreisregionen beeinträchtigen. Eine intakte, sozial sowie demographisch ausgewogene Bevölkerungsstruktur ist Voraussetzung für den Zusammenhalt und die soziale Integration vor Ort. Diese Werte werden gerade in einer alternden und schrumpfenden Gesellschaft immer wichtiger. Auf Freiwilligkeit basierende örtliche Sozialstrukturen, wie insbesondere die gegenseitige Hilfe unter Familienangehörigen oder Nachbarn, aber auch das Engagement in Vereinen oder der Feuerwehr, sind gerade vor dem Hintergrund des demographischen Wandels mehr denn je von Bedeutung. In Ausgestaltung ihrer Selbstverwaltung müssen Städte und Gemeinden daher für ihren örtlichen und sozialen Zusammenhalt Sorge tragen. Hierzu gehört es aus kommunaler Sicht auch, das Zusammenleben der örtlich gewachsenen Gemeinschaft als sozial stabilisierender Anker zu schützen und zu stärken.

Der Vorwurf, Einheimischenmodelle würden zu einer Diskriminierung anderer Personen führen, ist jedenfalls kaum haltbar. Vielmehr zeigen Beispiele, etwa im bayerischen Bernried oder Weilheim, dass auch EU-Bürger in den Genuss der Förderung kommen können. Dort ist eine Voraussetzung für die Förderung, dass der Käufer seit einigen Jahren in der Kommune wohnt oder arbeitet. Weitere – soziale – Kriterien, die Einfluss auf die Förderung haben, sind etwa die Anzahl der Kinder, Behinderungen, aber auch insbesondere das Nichtüberschreiten bestimmter Einkommensgrenzen.

Diese Kriterien kann jeder EU-Bürger genauso wie ein auswärtiger (deutscher) Erwerber erfüllen. Deutsche und andere EU-Staatsbürger werden daher gleich behandelt: Für alle gelten die gleichen Bedingungen. Die Einheimischenmodelle stellen nicht auf das Kriterium der Staatsangehörigkeit ab. Eine Diskriminierung von EU-Bürgern dürfte daher nicht gege-

ben sein. Zu bedenken ist auch, dass regelmäßig ca. 90 Prozent der Grundstücke in einem Ort weiterhin frei handelbar sind. Hinzu kommt, dass der EU-Vertrag von Lissabon die kommunale Selbstverwaltung, das Subsidiaritätsprinzip und die Allgemeinwohlinteressen gestärkt und das Wettbewerbsprinzip relativiert hat.

5. Die belgische Regelung und das EuGH-Urteil vom 08. Mai 2013

Auch wenn das Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland noch nicht abgeschlossen ist, hat der EuGH am 08. Mai ein Urteil über das Einheimischenmodell gefasst, allerdings bezüglich einer Regelung in Belgien. Konkret im Blickpunkt steht die Flämische Region Halle-Vilvoorde Asse in der Nähe von Brüssel. Das von der EU-Kommission angegriffene flämische Dekret versucht in Gemeinden, in denen der Preis für Baugrundstücke besonders hoch ist, den Kauf und die Miete von Immobilien unter anderem davon abhängig zu machen, dass zwischen den neuen Bewohnern und der Gemeinde eine Bindung besteht. Die EU-Kommission hält ebenso wie der Generalanwalt Jan Mazak in seinen Schlussanträgen diese Bedingungen für eine Beschränkung der Grundfreiheiten.

In seiner Entscheidung vom 08.05.2013 (Rs: C-197/11 und C-203/11) hat der EuGH auf der Grundlage eines Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 267 AEUV, das vom Verfassungsgerichtshof Belgien eingereicht worden ist, die in Frage stehende konkrete belgische Regelung für nicht EU-konform erklärt. Andererseits hat der EuGH jedoch Einheimischenmodelle nicht für generell EU-rechtswidrig erklärt. Vielmehr wird durch die EuGH-Entscheidung durchaus eine deutliche Signalwirkung dahingehend erzielt, dass Einheimischenmodelle bei Gewährleistung entsprechender Voraussetzungen als grundsätzlich im Einklang mit dem EU-Recht stehen. Damit sind sie grundsätzlich auch mit der Stadtentwicklungspolitik der Städte und Gemeinden in Deutschland vereinbar.

6. Die Kriterien für die „ausreichenden Bindung“

Dem entschiedenen Fall lag ein Sachverhalt zugrunde, wonach Personen, die in bestimmten belgischen Kommunen Grundstücke kaufen wollen, u. a. eine „ausreichende Bindung“ mit diesen Kommunen haben müssen. Hierin sah der EuGH zwar eine nicht gerechtfertigte Beschränkung von Grundfreiheiten. Er führte jedoch im Übrigen aus, dass bestimmte Kriterien, wie der Wert von Grundstücken und der Schutz der einkommensschwachen örtlichen Bevölkerung einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen könne. Vor diesem Hintergrund ist nicht nur eine Rechtfertigung von „kommunalen Vorgaben“, sondern auch eine EU-Rechtskonformität gegeben. Im Einzelnen:

Das der EuGH-Entscheidung zugrunde liegende Dekret der Flämischen Region vom 27.03.2009 über die Grundstückspolitik für die Übertragung von Liegenschaften für mehr als neun Jahre in den flämischen Gemeinden knüpft an die Bedingung an, dass eine nach dem Dafürhalten einer Bewertungskommission ausreichende Bindung des Kauf- oder Mietwilligen zu der betreffenden Gemeinde besteht. Dasselbe Dekret verpflichtet außerdem Parzellierer und Bauherren zur Verwirklichung eines Angebots an Sozialwohnungen und sieht gleichzeitig Steueranreize und Subventionsmechanismen vor. Zum Kriterium der ausreichenden Bindung zur Zielgemeinde sieht das flämische Grundstücks- und Immobiliendekret drei alternative Kriterien zur Erfüllung dieser Bedingung vor:

Das erste Kriterium besteht darin, dass die Person, der die Liegenschaft übertragen werden soll, vor der Übertragung mindestens sechs Jahre lang ohne Unterbrechung in der Zielgemeinde oder in einer angrenzenden Gemeinde wohnhaft gewesen sein muss. Nach dem zweiten Kriterium muss der Kauf- oder Mietwillige zum Zeitpunkt der Übertragung Tätigkeiten in der betreffenden Gemeinde verrichten, die mindestens eine halbe Arbeitswoche in Anspruch nehmen. Drittes Kriterium ist das Bestehen einer gesellschaftlichen, familiären, sozialen oder wirtschaftlichen Bindung des Kauf- oder Mietwilligen zu dieser Gemeinde aufgrund eines wichtigen und dauerhaften Umstands. Die Beurteilung, ob der potenzielle Käufer oder Mieter der Liegenschaft eines oder mehrere dieser Kriterien erfüllt, kommt jeweils der provinzialen Bewertungskommission zu.

7. EuGH: Beschränkung der Grundfreiheiten bedürfen der Rechtfertigung

Nach Auffassung des EuGH in seinem Urteil vom 08. Mai 2013 läuft das Genehmigungsverfahren nach dem flämischen Dekret in Wirklichkeit darauf hinaus, dass es bestimmten Personen verboten ist, Grundstücke und darauf errichtete Bauten für länger als neun Jahre zu kaufen oder zu mieten.

Der Gerichtshof sieht in den Bestimmungen daher Beschränkungen der Grundfreiheiten, die einer Rechtfertigung bedürfen, in diesem Fall aber auch zulässig sein können. Insofern betont der EuGH (Rz. 49), dass nach gefestigter Rechtsprechung des Gerichtshofs nationale Maßnahmen, die geeignet sind, die Ausübung der durch den AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten zu behindern oder weniger attraktiv zu machen, zugelassen werden, wenn „mit ihnen ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel verfolgt wird, wenn sie geeignet sind, dessen Erreichung zu gewährleisten und wenn sie nicht über das hinaus gehen, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich ist“ (vgl. u. a. Urteile Woningstichting Sint Servatius, Rn. 25 und Kommission/Ungarn, Rn. 69).

Die flämische Regierung sieht die Voraussetzung der „ausreichenden Bindung“ durch das Ziel gerechtfertigt, den Immobilienbedarf der am wenigsten begüterten einheimischen Bevölkerung in den Zielgemeinden zu befriedigen. Dies gelte insbesondere für sozialschwache Personen und junge Haushalte sowie alleinstehende Personen, die nicht in der Lage sind, ausreichendes Kapital für den Kauf oder die Miete einer Liegenschaft in den Zielgemeinden aufzubauen. Dieser Teil der örtlichen Bevölkerung sei wegen des Zuzugs von Personen aus anderen Gemeinden mit größerem finanziellem Wohlstand, die den hohen Preis der Grundstücke und Bauten in den Zielgemeinden stemmen könnten, vom Immobilienmarkt ausgeschlossen (Rz. 50). Dem solle durch „ein ausreichendes Wohnungsangebot für einkommensschwache Personen oder andere benachteiligte Gruppen der örtlichen Bevölkerung“ (Rz. 51) entgegengewirkt werden.

Der EuGH erkennt in seinem Urteil an, dass „solche Erfordernisse“, die auch den „deutschen Einheimischenmodellen“, zugrunde liegen, einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen können, die zur Rechtfertigung der hier gegebenen Beschränkungen geeignet sind (Rz. 52). Er weist aber gleichzeitig darauf hin, dass keines der oben genannten drei Kriterien in unmittelbarem Zusammenhang mit den sozioökonomischen Aspekten stehe, die dem Ziel entsprechen, ausschließlich die am wenigsten begüterte einheimische Bevölkerung auf dem Immobilienmarkt zu schützen.

Solche Kriterien könnten nach dem Dekret nicht nur von dieser am wenigsten begüterten Bevölkerung erfüllt werden, sondern auch von anderen Personen, die über ausreichende Mittel verfügen und folglich keinen besonderen Bedarf an sozialem Schutz auf dem Immobilienmarkt haben. Daher gehen die betreffenden Maßnahmen und Vorgaben (sechs Jahre ununterbrochene Ansässigkeit in der Zielgemeinde; Verrichtung von Tätigkeiten in der betreffenden Gemeinde von durchschnittlich mindestens einer halben Arbeitswoche; Vorhandensein einer gesellschaftlichen, familiären, sozialen oder wirtschaftlichen Bindung zu der Gemeinde) über das hinaus, was zur Erreichung des angestrebten Ziels erforderlich ist (Rz. 55). Außerdem sind nach dem EuGH andere Maßnahmen wie ein System speziell zugunsten der am wenigsten begü-

terten Personen konzipierter Kaufprämien oder sonstiger Beihilfen vorstellbar, um das geltend gemachte Ziel zu erreichen (Rz. 56). Daher gehen die bestehenden Maßnahmen nach dem EuGH im konkreten Fall über das hinaus, was zur Erreichung des angestrebten Ziels erforderlich ist.
Hinsichtlich des dritten Kriteriums einer erforderlichen gesellschaftlichen, familiären, sozialen oder wirtschaftlichen Bindung zu der Gemeinde weist der EuGH (Rz. 57) ergänzend darauf hin, dass insoweit eine Einschränkung der Grundfreiheiten nicht durch eine Ermessensausübung einer provinzialen Bewertungskommission gerechtfertigt sein kann, die im Ergebnis den Grundfreiheiten ihre praktische Wirksamkeit nimmt. Erforderlich seien vielmehr objektive und den nationalen Behörden hinreichend Grenzen setzende Kriterien. Eine Unterwerfung der Überprüfung des Bestehens einer „ausreichenden Bindung" des potenziellen Erwerbers oder Mieters zu den betreffenden Gemeinden durch eine provinziale Bewertungskommission verstößt daher gegen Art. 21, 45, 49, 56 und 63 AEUV und damit insbesondere gegen das Diskriminierungsverbot.

8. Beschränkung des freien Kapitalverkehrs durch soziale Auflage

Der EuGH ist zudem der Ansicht, dass Wirtschaftsteilnehmer wie die Parzellierer und Bauherren, denen zusammen mit einer Bau- oder Parzellierungsgenehmigung eine „soziale Auflage" erteilt werde, die erworbenen Grundstücke nicht frei nutzen könnten. Diese Maßnahme könne somit die Einwohner eines Mitgliedstaats von Investitionen in Immobilien in anderen Mitgliedstaaten abhalten und stelle folglich eine Beschränkung des freien Kapitalverkehrs dar (Rz. 62). Der EuGH weist allerdings ebenso darauf hin, dass eine solche Beschränkung, soweit sie ein ausreichendes Wohnangebot für einkommensschwache Personen oder andere benachteiligte Gruppen der örtlichen Bevölkerung sicherstellen soll, durch Erfordernisse im Zusammenhang mit der Sozialwohnungspolitik eines Mitgliedstaats als zwingender Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein kann (Rz. 67). Die Beurteilung, ob eine solche Verpflichtung dem Kriterium der Verhältnismäßigkeit genüge, also ob sie für die Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich und angemessen ist, komme dabei dem vorlegenden nationalen Gericht zu.

9. Konsequent für Einheimischenmodelle

Mit seiner Entscheidung vom 08. Mai 2013 hat der Europäische Gerichtshof grundsätzlich die Zulässigkeit von Einheimischenmodellen anerkannt. Dabei bedarf es im Einzelfall stets sachgerechter und zwingender Gründe des Allgemeininteresses, um den EU-rechtlichen Vorgaben auch rechtlich Genüge zu tun. Insofern führt der EuGH ausdrücklich aus, dass Erfordernisse im Zusammenhang mit der Sozialwohnungspolitik eines Mitgliedsstaats zwingende Gründe des Allgemeininteresses darstellen können und damit auch Beschränkungen der Grundfreiheiten rechtfertigen (Rz. 52).
Hierzu gehört es nach dem EuGH vor allem, dass eine Kommune vorrangig den Immobilienbedarf der am wenigsten begüterten und einheimischen (örtlichen) Bevölkerung befriedigen will. Die drei konkret dem belgischen Fall zugrunde liegenden Kriterien, wonach der Kauf- oder Mietwillige zum Zeitpunkt der Übertragung sechs Jahre ununterbrochen in der Zielgemeinde wohnhaft gewesen sein muss oder Tätigkeiten von mindestens einer halben Arbeitswoche Dauer in der betreffenden Gemeinde verrichtet haben muss bzw. eine gesellschaftliche, familiäre, soziale oder wirtschaftliche Bindung des Kauf- oder Mietwilligen zu dieser Gemeinde aufgrund eines wichtigen und dauerhaften Umstandes gegeben sein muss, halten diesen Vorgaben des EuGH nicht stand.
Der EuGH stellt für die vorliegend nicht gegebene sachliche Rechtfertigung einer Beschränkung der EU-Grundfreiheiten durch die drei Kriterien des flämischen Dekrets maßgeblich darauf ab, dass keine dieser Kriterien mit den von der flämischen Regierung geltend gemachten sozio-ökonomischen Zielen und Aspekten in unmittelbaren Zusammenhang steht. Außerdem seien diese Kriterien, insbesondere was das dritte Kriterium angeht (gesellschaftliche, familiäre, soziale oder wirtschaftliche Bindung zu der Gemeinde) in der freien Ermessensausübung der provinzialen Bewertungskommission gestellt, ohne dass es insoweit objektive und im Vorhinein bekannte Kriterien gegeben habe.
Gegenüber diesen „flämischen Kriterien", die dem EuGH-Maßstab nach einer zulässigen Beschränkung der Grundfreiheiten aus Gründen des Allgemeininteresses nicht standhalten, weisen die Regeln der „deutschen Einheimischenmodelle" regelmäßig sehr viel stärkere soziale, an Einkommensgrenzen orientierte und insbesondere auch objektiv nachprüfbare Kriterien auf. So verlangen deutsche Kommunen als Bedingung für die Ausweisung neuer Baugebiete, dass eine bestimmte Anzahl der neuen Bauplätze zu ermäßigten Konditionen an Erwerber veräußert wird, die die von den Gemeinderäten vorab konkret festgelegten Kriterien erfüllen. Zu diesen gehören neben der Dauer des Aufenthalts in einer Gemeinde meist auch die Zahl der Kinder und insbesondere die Höhe des Einkommens. Gerade mit dieser letzteren Maßgabe wird tatsächlich die ärmere und einheimische Bevölkerung geschützt.

10. Fazit

Nach der Entscheidung des EuGH vom 08.05.2013 sollten daher Städte und Gemeinden in Deutschland – falls noch nicht erfolgt – verstärkt bei ihren Einheimischenmodellen auf soziale und an Einkommensgrenzen orientierte Kriterien abstellen und mit diesen Kriterien die Gewährleistung eines ausreichenden Wohnangebots für einkommensschwache Personen oder andere benachteiligte Gruppen der örtlichen Bevölkerung sicherstellen. Denn insoweit hat der EuGH in seiner aktuellen Entscheidung anerkannt, dass diese „sozialen Kriterien" Erfordernisse sind, die zwingende Gründe des Allgemeininteresses darstellen und damit auch eine Beschränkung der EU-Grundfreiheiten rechtfertigen.

Planungsschadensrecht – Entschädigungsansprüche im Rahmen der Bauleitplanung?

Ass. iur. Florian Christopher Weber, Referent beim Hessischen Städte- und Gemeindebund

Bauleitpläne sind aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist (§ 1 Abs. 3 BauGB). Bei der Entscheidung hierüber haben Gemeinden ein weites planerisches Ermessen. Sie sollen bewusste Städtebaupolitik betreiben[1]. Spiegelbildlich dazu enthält § 1 Abs. 3 BauGB auch eine die Gemeinde verpflichtende Seite. Die Gemeinde darf die bauliche Entwicklung ihres Gebiets nicht „dem

[1] BVerwG, Beschluss vom 14.8.1995, Az.: 4 NB 21.95

freien Spiel der Kräfte“ und der – von ihrer Einvernehmenserklärung abhängigen - bauaufsichtlichen Entscheidung von Fall zu Fall überlassen. Wo die vorhandenen Bedürfnisse nicht anders als durch eine Bauleitplanung in geordnete, für die Bürger überschaubare Bahnen gelenkt werden können, verdichtet sich das grundsätzliche Planungsermessen der Gemeinde zur – objektivrechtlichen – Planungspflicht[2].

Durch die Aufstellung von Bauleitplänen können Gemeinden den Wert der zu überplanenden Grundstücke in erheblichem Maße beeinflussen. Insbesondere die Festsetzungen eines Bebauungsplans bestimmen den Wert des Grundstücks und können die wirtschaftlichen Interessen des Eigentümers massiv beeinträchtigen. Es existiert kein – wie auch immer gearteter – Anspruch auf Fortbestand von bestehenden Baurechten und auch kein Anspruch auf „Planfortbestand“, denn zur Planung gehört wesensmäßig auch die Planfortschreibung[3]. Allerdings ist das Vertrauensinteresse der Betroffenen als „privater Belang“ stets in die Abwägung einzustellen (§ 1 Abs. 7 BauGB). Anders als in anderen Rechtsbereichen können im Bereich der Bauleitplanung auch keine Übergangsregelungen getroffen werden. Ein gewisser Vertrauensschutz ergibt sich jedoch aus dem Bestandsschutz für rechtmäßig genehmigte bauliche Anlagen.

Dementsprechend versuchen die zukünftig von einem Plan Betroffenen – naturgemäß - Einfluss auf die Planung zu nehmen. Dies ist ihr gutes Recht und vom Baugesetzbuch auch gewünscht (vgl. § 3 Abs. 1 und 2 BauGB). Teilweise wird jedoch mit behaupteten Entschädigungsansprüchen in Millionenhöhe versucht in unlauterer Weise den Planungsprozess zu beeinflussen indem eine Drohkulisse aufgebaut wird, die die jeweilige Gemeinde von der Aufstellung des unerwünschten Plans abhalten soll. Dies scheint sogar schon dazu geführt zu haben, dass offensichtliche Fehlplanungen nicht beseitigt wurden und städtebaulich erwünschte Planänderungen unterblieben sind[4]. In der Praxis kommen planungsschadensrechtliche Fragestellungen insbesondere bei der Überplanung von bestehenden Einzelhandelsstandorten vor. Das Planungsschadensrecht ist zudem nicht nur hinsichtlich der Höhe eventueller Entschädigungsleistungen von Interesse, sondern die planende Gemeinde muss sich stets bewusst sein, inwieweit sie mit ihrer Planung Eigentumsrechte einschränkt. In die Abwägung muss das Gewicht der Eigentumsbelange unter Berücksichtigung möglicher Entschädigungsansprüche eingestellt werden[5]. Mithin handelt es sich bei der Klärung von planungsschadensrechtlichen Fragen auch um die Basis einer ordnungsgemäßen Abwägung und der Rechtmäßigkeit des Bebauungsplans. Grund genug sich mit den Regelungen des Planungsschadensrechts näher zu befassen:

I. Systematik des Planungsschadensrechts

Festsetzungen eines Bebauungsplans stellen Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums dar[6]. Es kann sich nicht um eine Enteignung handeln, da die Festsetzungen eines Bebauungsplans nicht auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver Rechtspositionen abzielen[7]. Im Einzelfall unverhältnismäßige Eingriffe in die privatnützige Verwendungsmöglichkeit des Eigentums sind durch Ausgleichszahlungen zu kompensieren (sog. ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung). Dem tragen die §§ 40 bis 42 BauGB in verfassungskonformer Weise Rechnung. Darüber hinaus gewährt § 39 BauGB Entschädigung für Schäden, die sich nicht in der Substanz des Eigentums niedergeschlagen haben und die deshalb auch keine dem Art. 14 GG zuzuordnende Schädigung darstellen[8]. Das Planungsschadensrecht behandelt die Folgen rechtmäßiger Planungen. Es geht um die unvermeidlichen Folgen rechtmäßigen Handelns, das insgesamt dem Wohl der Allgemeinheit dient, beim Einzelnen jedoch zu einem Vermögensschaden führt[9]. Es handelt sich nicht um eine Haftung für unrechtmäßiges Verhalten[10].

Die Entschädigungstatbestände des Planungsschadensrechts finden sich in den §§ 39 bis 42 BauGB. Die §§ 43 und 44 BauGB enthalten Vorschriften über die Entschädigung, das Verfahren, die Entschädigungspflichtigen, die Fälligkeit und das Erlöschen der Entschädigungsansprüche.

Im Rahmen der Entschädigungstatbestände ist zu differenzieren zwischen den eigentumsrechtlich relevanten Entschädigungstatbeständen der §§ 40 bis 42 BauGB und dem Anspruch auf Ersatz von Vertrauensschäden nach § 39 BauGB. Vereinfacht gesprochen gleicht § 39 BauGB Aufwendungen aus, die der betroffene Grundeigentümer im Vertrauen auf den Bestand eines Bebauungsplans getätigt hat, die durch die Änderung des Bebauungsplans wertlos werden. Demgegenüber entschädigen die §§ 40 bis 42 für nachteilige Festsetzungen eines Bebauungsplans, die sich im Bodenwert niederschlagen. § 42 enthält eine Generalklausel für die Entschädigung bei einer Änderung oder Aufhebung einer zulässigen baulichen Nutzung. In den - gegenüber § 42 BauGB - spezielleren §§ 40 und 41 BauGB werden Fälle geregelt, bei denen die Planung durch nachteilige Festsetzungen für öffentliche Flächen, Belastungen und Bindungen im Bebauungsplan in die bodenrechtliche Nutzbarkeit des Grundstücks selbst eingreift[11].

Entschädigungsberechtigt ist regelmäßig der Grundstückseigentümer, teilweise aber auch der obligatorisch Berechtigte, bspw. soweit dieser in Ausübung seiner Rechte Aufwendungen für die Nutzung des Grundstücks gemacht hat. Entschädigungsverpflichtet ist – anders als weithin angenommen wird – nicht stets die Gemeinde. Vielmehr enthält § 44 Abs. 1 und 2 BauGB Sonderregelungen zur Frage der Entschädigungspflicht. In erster Linie schuldet der Begünstigte einer Festsetzung, die zu einem Entschädigungsanspruch führt, die Entschädigung. Dies kann sowohl die Gemeinde, aber auch ein (privater) Dritter sein. Voraussetzung für einen Anspruch gegen den Begünstigten ist allerdings, dass dieser mit der Festsetzung zu seinen Gunsten einverstanden war. Dies gilt selbst bei der in § 44 Abs. 2 BauGB geregelten Verursacherhaftung, die als Sonderfall von Festsetzungen zur Beseitigung oder Minderung von Emissionen ausgestaltet ist[12]. Zugunsten einer Person ist die Festsetzung getroffen, wenn sie von dieser Person nach dem Bebauungsplan verwirklicht werden soll oder nur von ihr verwirklicht werden kann oder wenn die Festsetzung der Erfüllung einer dieser Person obliegenden Rechtspflicht dient. Hierbei genügt nicht ein bloßer wirtschaftlicher oder ideeller Vorteil, sondern die Begünstigung muss im Rechtskreis des Begünstigten eintreten[13]. Subsidiär ist jedoch stets die Gemeinde entschädigungspflichtig. Sie kann beim Begünstigten Regress nehmen (§ 44 Abs. 1 S. 3 und Abs. 2 S. 3 BauGB).

II. Einzelne Anspruchsgrundlagen

1. Vertrauensschaden nach § 39 BauGB

Nach § 39 BauGB können Eigentümer oder in Ausübung ihrer Nutzungsrechte

---

2 Gaentzsch in Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, § 1 Rn. 19

3 Brohm, Öffentliches Baurecht, 2. Auflage, S. 315

4 so Wahlhäuser, Drohende Planungsschäden als Hindernis einer modernen städtebaulichen Planung in BauR 2003, 1488

5 Spieß in Rixner/Biedermann/Steger, Systematischer Praxiskommentar BauGB/BauNVO, Vorb. §§ 39 – 44, Rn. 4

6 BVerfG, Beschluss vom 22.9.1999, Az.: 1 BvR 565/91

7 vgl. BVerfG, Beschluss vom 22.5.2001, Az.: 1 BvR 1512/97

8 Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 3. Auflage, S. 329 Rn. 3

9 Schmidt-Eichstaedt, Städtebaurecht, 4. Auflage, S. 415

10 Wahlhäuser, Drohende Planungsschäden als Hindernis einer modernen städtebaulichen Planung in BauR 2003, 1488

11 Spieß in Rixner/Biedermann/Steger, Systematischer Praxiskommentar BauGB/BauNVO, Vorb. §§ 39 – 44, Rn. 3

12 Spieß in Rixner/Biedermann/Steger, Systematischer Praxiskommentar BauGB/BauNVO, § 44, Rn. 2

13 vgl. Rabe/Heintz, Bau- und Planungsrecht, 6. Auflage, S. 219

sonstige Nutzungsberechtigte, die im berechtigten Vertrauen auf den Bestand eines rechtsverbindlichen Bebauungsplans Vorbereitungen für die Verwirklichung von Nutzungsmöglichkeiten, die sich aus dem Bebauungsplan ergeben, getroffen haben, eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen, soweit die Aufwendungen durch die Änderung, Ergänzung oder Aufhebung des Bebauungsplans an Wert verlieren. Dies gilt auch für Abgaben nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften, die für die Erschließung des Grundstücks erhoben werden.

Vom Begriff der Aufwendungen werden u.a. Kosten für Grundstücksteilungen, Vermessungen, Architekten- und Ingenieurhonorare, Wirtschaftlichkeitsberechnungen, Bodenuntersuchungen, Bau- und Finanzierungskosten einschließlich der Bereitstellungszinsen sowie Schadensersatzansprüche aufgrund stornierter Bauaufträge erfasst. Aufwendungen fallen nur dann unter § 39 BauGB, wenn sie sich nicht im Bodenwert niedergeschlagen haben und im spezielleren § 42 BauGB geregelt sind[14].

Geschützt wird nach dem klaren Wortlaut der Norm lediglich das Vertrauen in einen rechtsverbindlichen Bebauungsplan. Satzungen nach § 34 Abs. 2 – wie auch die seinerzeit nach § 4 Abs. 2a und 4 BauGB-MaßnG erlassenen Satzungen – stehen einem Bebauungsplan insoweit nicht gleich[15]. Ebenso scheiden Entschädigungsansprüche aus, wenn Aufwendungen im Vertrauen auf einen unwirksamen[16] oder funktionslos[17] gewordenen, jedoch für gültig gehaltenen Bebauungsplan, gemacht wurden. Dasselbe gilt bei der Überplanung von Flächen im unbeplanten Innebereich nach § 34 BauGB, im Außenbereich nach § 35 BauGB und in den Fällen in denen sich die Zulässigkeit nach § 33 BauGB beurteilt, da hier das Schutzgut – das Vertrauen auf den Bebauungsplan – nicht berührt wird. Beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 BauGB ist die Sonderregelung des § 12 Abs. 3 S. 2 BauGB zu beachten.

Daneben muss das Vertrauen auch „berechtigt“ sein. Das ist nicht der Fall, wenn der Eigentümer eine bevorstehende Änderung, Ergänzung oder Aufhebung der Festsetzungen des Bebauungsplans kennt oder kennen müsste. Ein Kennenmüssen ist gegeben, sobald ein entsprechender Beschluss der Gemeinde gem. § 2 Abs. 1 BauGB ortsüblich bekannt gemacht ist oder die Gemeinde die Bürger nach § 3 Abs. 1 öffentlich unterrichtet hat[18]. Dies gilt selbstverständlich auch sofern eine Veränderungssperre vorliegt oder eine Zurückstellung beantragt wurde. Bei zeitlich eingeschränkten Festsetzungen (§ 9 Abs. 2 BauGB) kann kein Vertrauen auf den dauerhaften Bestand der Festsetzung eintreten, da die Festsetzung selbst über ihr zukünftiges Außerkrafttreten informiert.

Ersetzt werden nur solche Aufwendungen, deren Wertverlust kausal durch die Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplans eingetreten ist. Hierbei genügt eine Wertminderung. Konnte das Grundstück ohnehin nicht entsprechend den mit den getroffenen Vorbereitungen verfolgten Absichten bebaut werden, weil sich z.B. der Untergrund für das vorbereitete Vorhaben als nicht geeignet erwiesen hatte, weil sich auf dem Grundstück eine Altlast oder ein geschütztes Bau- oder Bodendenkmal befindet, für dessen Beseitigung die erforderliche denkmalschutzrechtliche Genehmigung nicht zu erhalten war, oder hatte der Eigentümer oder Nutzungsberechtigte aus anderen (auch privatrechtlichen) Gründen das Vorhaben aufgegeben oder aufgeben müssen, fehlt es an der erforderlichen Kausalität zwischen Planänderung oder –aufhebung einerseits und dem Wertverlust der Aufwendungen andererseits[19].

2. Entschädigung bei Änderung oder Aufhebung einer zulässigen Nutzung nach § 42 BauGB

§ 42 BauGB stellt – auch wenn er im Verhältnis zu den §§ 39, 40 und 41 BauGB als Auffangtatbestand konzipiert ist – die Grundnorm des Planungsschadensrechts dar. Die Vorschrift gewährt eine Entschädigung für die durch die Aufhebung oder Änderung einer zulässigen baulichen Nutzung eintretende Wertminderung eines Grundstücks. Zentrale Bedeutung kommt dabei der Sieben-Jahresfrist zu, da nach Ablauf dieser Frist lediglich ein Ausgleich für einen Eingriff in bereits ausgeübte Nutzungen gewährt wird.

Geschützt wird jede zulässige bauliche Nutzung. Zulässig ist eine Nutzung, wenn ihre Ausübung oder Verwirklichung planungsrechtlich nach §§ 30, 34 Abs. 1, 2 und 4 zulässig ist oder ein Vorhaben unter formellem Bestandsschutz steht[20]. Es reicht nicht, dass eine Nutzung im Wege einer Ausnahme oder Befreiung (§§ 31 Abs. 1 und 2, 34 Abs. 2 Hs. 2) hätte zugelassen werden können. Ebenso reicht es nicht aus, dass eine Genehmigung nach § 33 Abs. 1 oder Abs. 2 hätte erteilt werden können; denn solange der Plan noch nicht rechtsverbindlich ist, bleibt er und bleiben die in ihm enthaltenen Festsetzungen mit dem Vorbehalt endgültiger Abwägung und Beschlussfassung der Gemeinde behaftet, wird ein entschädigungsfähiger Vertrauenstatbestand allein durch einen bestimmten Stand eines Planungsverfahrens nicht begründet[21]. Auch Nutzungen im Außenbereich, für die nach § 35 Abs. 1 oder 2 BauGB eine Baugenehmigung erteilt werden müsste, stellen keine zulässige Nutzung i.S.v. § 42 BauGB dar. Denn die bloße Genehmigungsfähigkeit eines Vorhabens im Außenbereich ist eigentumsrechtlich nicht geschützt, da sie als zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung i.S.v. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG unter dem Vorbehalt steht, dass entgegenstehende oder beeinträchtigungsfähige öffentliche Belange entstehen[22]. Auch im Falle der Ausweisung einer Fläche in einem Flächennutzungsplan als Bauland gilt nichts anderes. Denn Flächennutzungspläne vermögen eine eigentumsrechtlich verfestigte Rechtsposition im Sinne eines Anspruchs auf jederzeitige Bebaubarkeit nicht zu begründen[23]. Weitere Voraussetzung – wie bereits oben zu § 39 BauGB dargelegt - ist, dass die Zulässigkeit nicht an anderen Vorschriften des öffentlichen Rechts scheitert, z.B. dem Bauordnungs- oder dem Denkmalschutzrecht.

Die zulässige Nutzung muss sodann entweder (gänzlich) aufgehoben oder geändert werden. Eine Änderung kann dabei in qualitativer Hinsicht, etwa durch Änderung der Art der baulichen Nutzung oder quantitativ, etwa durch die Minderung des Maßes der baulichen Nutzung, erfolgen. Durch die Aufhebung oder Änderung muss eine nicht nur unwesentliche Wertminderung des Grundstücks eintreten. Wertminderung des Grundstücks meint eine Minderung des Bodenwerts, denn nur diesen betrifft die Planung, nicht z.B. den Gebäudewert. Nicht nur unwesentlich ist die Wertminderung, wenn sie eine „fühlbare Beeinträchtigung“ des im Grundstück verkörperten Vermögenswerts darstellt. Es gelten hier die gleichen Maßstäbe, wie sie der BGH für die „Opfergrenze“ im Rahmen des § 40 BauGB, d.h. für die Unzumutbarkeit von Vermögensnachteilen, entwickelt hat[24]. Als Orientierungswert für eine wesentliche Wertminderung kann ein Wertverlust von mehr als 10 % angesehen werden[25].

Für den Entschädigungsanspruch und seine Höhe ist die 7-Jahresfrist des § 42 Abs. 2 BauGB maßgeblich: Wird die zulässige Nutzung eines Grundstücks inner-

---

14 vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB Kommentar, § 39 Rn. 5
15 Paetow in Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, § 39 Rn. 4
16 BGH, Urteil vom 24.6.1982, Az.: III ZR 169/80
17 Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Auflage, Rn. 1006
18 Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 3. Auflage, S. 333 Rn. 11
19 Paetow in Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, § 39 Rn. 20
20 Jäde/Dirnberger/Weiss, Kommentar zum BauGB, § 42 Rn. 2
21 Paetow in Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, § 42 Rn. 11
22 BVerwG, Urteil vom 17.2.1984, Az.: 4 C 56/79
23 BGH, Beschluss vom 17.1.1991, Az.: III ZR 94/90
24 Vgl. BGH, Urteil vom 25.11.1974, Az.:
25 Battis in Battis/Krautzberger/Löhr, Kommentar zum BauGB, § 42 Rn. 6

halb einer Frist von 7 Jahren ab Zulässigkeit dieser Nutzung geändert, bemisst sich die Entschädigung nach der Differenz zwischen dem Wert des Grundstücks unter Zugrundelegung der früher zulässigen Nutzung und der jetzt nach dem Bebauungsplan möglichen Nutzung. Es kommt dabei nicht darauf an, ob diese Nutzung tatsächlich auch ausgeübt wurde. Ist dagegen die bisherige Nutzung bei Inkrafttreten des Bebauungsplans schon seit mehr als sieben Jahren zulässig, wird demgegenüber nur eine Entschädigung für Eingriffe in die ausgeübte Nutzung geleistet. Hierbei ist zu beachten, dass § 42 Abs. 4 bis 8 BauGB von dieser Regel einige Ausnahmen bereithält.

Äußerst problematisch kann die Berechnung der 7 Jahresfrist werden. Während bei der Änderung eines Bebauungsplans stets auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des früheren Plans abzustellen ist, muss bei der Überplanung von unbeplanten Innenbereichen untersucht werden welche Nutzungen und ab wann in der Vergangenheit möglich waren. Im Einzelfall kann dies eine schwierige ex-post-Betrachtung erforderlich machen, um den maßgeblichen Fristbeginn feststellen zu können[26]. Hierbei ist zu beachten, dass § 42 Abs. 10 BauGB dem Eigentümer einen Anspruch auf Auskunft gegen die Gemeinde gibt, ob ein Grundstück dem vermögensrechtlichen Schutz des § 42 Abs. 2 BauGB unterliegt. Die Gemeinde hat daher festzustellen, ab welchem Zeitpunkt die zulässige Nutzung auf dem Grundstück zulässig geworden ist. Hierbei ist besonderes Augenmerk auf den Zeitpunkt der gesicherten Erschließung zu legen. Eine fehlerhafte Auskunft führt zwar nicht zu einer Bindung im Entschädigungsverfahren, kann jedoch zu einer Amtshaftung der Gemeinde führen.

Ausgeübte Nutzung im Sinne des § 42 Abs. 3 BauGB ist die tatsächlich vorhandene und rechtlich zulässige Nutzung. Konkretisiert („insbesondere") wird der Entschädigungstatbestand durch das Unmöglichwerden oder die wesentliche Erschwernis der weiteren Ausübung der verwirklichten bisherigen Nutzung (1. Alt.) und die Erschwernis der sonstigen Möglichkeiten der wirtschaftlichen Verwertung des Grundstücks, die sich aus der verwirklichten Nutzung ergibt (2. Alt.). Beides muss – kausal – Folge der Aufhebung oder Änderung der zulässigen Nutzung sein. Die 1. Alt. ist etwa erfüllt, wenn durch zusätzliche Immissionsschutzfestsetzungen (Lärmkontingente, Änderung der Baugebietsart von GE zu MI) für einen bestehenden gewerblichen Betrieb Immissionsschutzauflagen erforderlich werden, die die Fortführung des Betriebs erheblich erschweren oder unmöglich machen. Die 2. Alt. kann etwa bei Vorratsflächen für betriebliche Erweiterungen eintreten, wenn die betroffenen Flächen bereits in einem vorhandenen Nutzungszusammenhang mit dem Betrieb stehen (etwa Parkplatz, Lager, Büro) bzw. durch die konkrete Investitionsplanung die Nutzung dieser Flächen für betriebliche Zwecke konkretisiert wurde[27].

Entschädigt wird grundsätzlich in Geld, es sei denn, es liegt auch ein Übernahmeanspruch nach §§ 42 Abs. 9 i.V.m. 40 Abs. 2 Nr. 1 BauGB vor. Wenn die Tatbestandsmerkmale des Übernahmeanspruchs erfüllt sind kann der Entschädigungsberechtigte zwischen der Entschädigung in Geld oder der Übernahme wählen.

3. Entschädigung in Geld oder durch Übernahme nach § 40 BauGB

Die §§ 40 und 41 BauGB enthalten Entschädigungsregelungen bei öffentlicher Zwecksetzung. Grundsätzlich regelt § 40 eine vorverlagerte Entschädigung für solche Fälle, die aufgrund der getroffenen Festsetzungen später eine Enteignung erfordern. Die Enteignung ist erst im Zeitpunkt der konkreten Inanspruchnahme für den festgesetzten Nutzungszweck möglich. Gleichwohl hat sich die planende Gemeinde mit der Festsetzung bereits festgelegt, dass das Grundstück auf Dauer nicht privatnützig bleiben soll, sondern dem Eigentümer zu öffentlicher Nutzung entzogen werden soll. § 40 BauGB gibt damit dem Grundstückseigentümer bereits vor der tatsächlichen Inanspruchnahme, die noch längere Zeit dauern kann, die Möglichkeit, die negativen Vorwirkungen der Festsetzung zum Anlass zu nehmen einen Übernahme- oder gegebenenfalls Entschädigungsanspruch geltend zu machen[28].

Erste Voraussetzung für einen Anspruch ist das Vorliegen einer fremdnützigen Festsetzung aus dem Katalog des § 40 Abs. 1 BauGB in einem wirksamen Bebauungsplan. Allgemein handelt es sich um Festsetzungen für Flächen für den öffentlichen und den Gemeinbedarf, bspw. Verkehrsflächen, Versorgungsflächen etc.

Durch die Festsetzung müssen kausale Vermögensnachteile entstanden sein. Allerdings reicht – im Gegensatz zu § 42 BauGB – keine „bloße Wertminderung" aus, denn § 40 BauGB will, da der volle Entzug des Grundstücks zur Verwirklichung der Festsetzung erst noch bevorsteht, Vermögensnachteile nur ausgleichen, wenn und soweit dem Eigentümer das Behalten oder Nutzen des Grundstücks bis zur Verwirklichung der Festsetzung, die die Entziehung des Grundstücks ohnehin voraussetzt, im Hinblick auf die jetzt schon eingetretenen Vorwirkungen der Festsetzung nicht mehr zuzumuten ist. Deshalb konkretisiert § 40 in Abs. 2 S. 1 Nrn. 1 und 2 sowie in Abs. 3 S. 1 die Vermögensnachteile, die überhaupt nur zu einem Entschädigungsanspruch führen können[29]. Hiernach kommen folgende Fallkonstellationen in Betracht:

a. wenn und soweit es dem Grundstückseigentümer mit Rücksicht auf die Festsetzung oder Durchführung des Bebauungsplans wirtschaftlich nicht mehr zuzumuten ist, das Grundstück zu behalten oder es in der bisherigen oder einer anderen zulässigen Art zu nutzen, oder
b. wenn Vorhaben nach § 32 BauGB nicht ausgeführt werden dürfen und dadurch die bisherige Nutzung einer baulichen Anlage aufgehoben oder wesentlich herabgesetzt wird, oder
c. wenn und soweit Vorhaben nach § 32 BauGB nicht ausgeführt werden dürfen und dadurch die bisherige Nutzung des Grundstücks wirtschaftlich erschwert wird.

In den gravierenderen Fällen der Gruppen a. und b. kann die Übernahme der Flächen bzw. die Begründung von Miteigentum oder eines geeigneten Rechts verlangt werden. Die Auswirkungen in der Fallgruppe c. sind weniger schwer, weswegen hier nur eine Entschädigung in Geld verlangt werden kann. Sind die Voraussetzungen des Übernahmeanspruchs nach § 40 Abs. 2 BauGB gegeben, kann nur dieser Anspruch geltend gemacht werden (§ 40 Abs. 3 S. 2 BauGB). Der zur Entschädigung Verpflichtete kann den Entschädigungsberechtigten auf den Übernahmeanspruch verweisen, wenn das Grundstück für den im Bebauungsplan festgesetzten Zweck alsbald benötigt wird (§ 40 Abs. 3 S. 3 BauGB).

Ausgenommen ist eine Entschädigung in den Fällen des § 40 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 in Bezug auf Flächen für Sport- und Spielanlagen sowie in den Fällen des § 40 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 und 10 bis 14, soweit die Festsetzungen oder ihre Durchführung den Interessen des Eigentümers oder der Erfüllung einer ihm obliegenden Rechtspflicht dienen (§ 40 Abs. 1 S. 2 BauGB). Insofern handelt es sich nämlich nicht um einen Eingriff in das Eigentum und folglich nicht um einen zu entschädigenden Vermögensnachteil. Rechtspflichten des Eigentümers kommen bei bauordnungsrechtlich begründeten Pflichten zur Errichtung von Kinderspielflächen oder Flächen für Immissionsschutzeinrichtungen in Betracht[30]. Dementsprechend

---

[26] Jäde/Dirnberger/Weiss, Kommentar zum BauGB, § 42 Rn. 13
[27] in Rixner/Biedermann/Steger, Systematischer Praxiskommentar BauGB/BauNVO, § 42 Rn. 23
[28] in Rixner/Biedermann/Steger, Systematischer Praxiskommentar BauGB/BauNVO, § 40 Rn. 3
[29] Paetow in Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, § 40 Rn. 11
[30] vgl. Paetow in Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, §40 Rn. 29 m.w.N.

kann jeder Gemeinde nur dringend dazu geraten werden, in der Begründung des Bebauungsplans näher darzulegen, ob mit der jeweiligen Festsetzung eine privat- oder eine fremdnützige Zielrichtung verfolgt wird, da dies entscheidend für die Frage eines Entschädigungsanspruchs sein kann.

4. Entschädigung bei Begründung von Geh-, Fahr- und Leitungsrechten und bei Bindungen für die Bepflanzung nach § 41 BauGB

Die Regelung gibt dem Grundstückseigentümer einen Anspruch auf Begründung einer entschädigungspflichtigen Dienstbarkeit bei der Festsetzung von Geh-, Fahr- und Leitungsrechten und auf eine Entschädigung bei Bepflanzungen, soweit sie die Opfergrenze übersteigen. Bei Geh-, Fahr- und Leitungsrechten wird ein „Entschädigungsanspruch gegen sich selbst" – Anspruch auf Begründung einer entschädigungspflichtigen Dienstbarkeit - statuiert, während die Geldentschädigung bei Bepflanzungen nur bei Überschreiten der Opfergrenze gewährt werden muss.

Der Unterschied von § 41 Abs. 2 BauGB zu § 40 BauGB liegt in der Aufrechterhaltung der Privatnützigkeit des belasteten Grundstücksteils, während bei Konstellationen nach § 40 BauGB aufgrund der intensiven Nutzung durch Dritte die Privatnützigkeit im Wesentlichen ausgeschlossen ist. Aus praktischer Sicht ist darauf hinzuweisen, dass die Festsetzung des Bebauungsplans kein Nutzungsrecht und keine damit einhergehende Duldungspflicht des Grundstückseigentümers begründet. Hierzu bedarf es, falls der Grundstückseigentümer – aus welchen Gründen auch immer – seinen Anspruch nach § 41 BauGB nicht geltend macht, einer dinglichen Sicherung. Andernfalls besteht die Gefahr, dass im Falle der Weiterveräußerung des Grundstücks die Gemeinde kein Nutzungsrecht (mehr) hat, da Verträge nur zwischen den Vertragsparteien gelten. In diesen Fällen muss, falls der neue Erwerber nicht bereit ist, einen Vertrag mit der Gemeinde zu schließen, nach Wegen der zwangsweisen Durchsetzung wie beispielsweise der Durchleitungsanordnung nach den §§ 93 ff. des Wasserhaushaltsgesetzes gesucht werden.

Ausgeschlossen ist der Anspruch bei Flächen, die für örtliche Leitungen, „die der Erschließung und Versorgung der Grundstücke dienen" festgesetzt sind. Die Voraussetzung, dass die Leitung der „Erschließung und Versorgung des Grundstücks dienen" muss, ist nicht so eng auszulegen, dass die Leitung nur diesem Grundstück dienen darf. § 41 Abs. 1 S. 2 BauGB erfasst auch den Fall, dass örtliche Leitungen der Erschließung und Versorgung eines Baugebiets und dabei auch der Erschließung und Versorgung des Grundstücks dienen, also zum örtlichen Erschließungs- und Versorgungsnetz gehören, auf das das betreffende Grundstück angewiesen ist. § 41 Abs. 1 S. 2 BauGB betrifft also nicht nur die Anschlussleitungen, die vom örtlichen Netz auf das einzelne Grundstück führen[31]. Andererseits findet Satz 2 dann keine Anwendung, wenn die über ein Grundstück führende Leitung dieses nicht erschließt und versorgt[32]. Eine Verpflichtung des Eigentümers zur Duldung von Versorgungsleitungen kann sich für den Bereich der Telekommunikationslinien aus § 76 TKG, für Elektrizitätsleitungen aus der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Elektrizitätsversorgung von Tarifkunden vom 21. Juni 1979, für Gasleitungen aus der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Gasversorgung von Tarifkunden vom 21. Juni 1979, für Fernwärmeleitungen aus der Verordnung vom 20. Juni 1980 und für Wasserleitungen aus der Verordnung vom 20. Juni 1980 ergeben.

Eine Entschädigung bei Bindungen für die Bepflanzung muss geleistet werden, wenn infolge der Festsetzungen im Bebauungsplan 1. besondere Aufwendungen notwendig sind, die über das bei ordnungsgemäßer Bewirtschaftung erforderliche Maß hinausgehen oder 2. eine wesentliche Wertminderung des Grundstücks eintritt. Es ist daher zu prüfen, ob eine spürbare Erhöhung der üblichen Bewirtschaftungskosten des Grundstücks oder eine spürbare Herabsetzung des Verkehrswerts eintritt. Die Vorschrift dürfte allenfalls in außergewöhnlichen Fällen praktische Bedeutung erlangen, in denen z.B. ein einzelnes Grundstück ganz oder überwiegend die Last der Begrünung eines Baugebiets übernimmt. Vom Grundsatz ist davon auszugehen, dass der Eigentümer Vorgaben für die Bepflanzung entschädigungslos hinzunehmen hat[33].

III. Überplanung von bestehenden Einzelhandelsbetrieben

Latent werden planungsschadensrechtliche Fragestellungen immer wieder bei der Überplanung von bestehenden Einzelhandelsbetrieben mit dem Ziel am Standort des bestehenden Einzelhandels Einzelhandelsnutzungen zukünftig auszuschließen. Nach den weitgehend übereinstimmenden Zielfestlegungen der Regionalpläne in Hessen können Flächen für großflächige Einzelhandelsprojekte grundsätzlich nur in Ober- und Mittelzentren ausgewiesen werden[34]. Dementsprechend müssen Gemeinden, denen der Status eines Grundzentrums zukommt, zur Planung von Sondergebieten für großflächigen Einzelhandel regelmäßig ein Zielabweichungsverfahren (§ 12 des Hessischen Landesplanungsgesetzes) durchführen. Im Rahmen der Entscheidung über den Zielabweichungsantrag wird u.a. zur Vermeidung von unzumutbarem Kaufkraftabzug aus den Nachbargemeinden die positive Entscheidung regelmäßig daran gekoppelt, dass an dem zu überplanenden Altstandort Einzelhandelsnutzungen ausgeschlossen werden. Zwar wird die bestandskräftige Nutzung hierdurch nicht unmittelbar unzulässig. Jedoch wird der Altstandort regelmäßig aus wirtschaftlichen Gründen geschlossen werden müssen.

Durch den Ausschluss der Einzelhandelsnutzungen wird die zulässige Nutzung eines Grundstücks i.S.v. § 42 Abs. 1 BauGB geändert. Geschieht dies innerhalb einer Frist von sieben Jahren ab Zulässigkeit der Nutzung und tritt dadurch – wovon ausgegangen werden kann – eine nicht nur unwesentliche Wertminderung des Grundstücks ein, bemisst sich die Entschädigung nach dem Unterschied zwischen dem Wert des Grundstücks aufgrund der zulässigen Nutzung und seinem Wert, der sich infolge der Änderung ergibt.

Regelmäßig ist die Einzelhandelsnutzung auf dem zu überplanenden Grundstück bereits mehr als sieben Jahre zulässig. In diesem Fall richtet sich die Höhe der Entschädigung nach § 42 Abs. 3 BauGB. Hiernach bemisst sich die Höhe der zu zahlenden Entschädigung nach dem Wertunterschied zwischen dem Wert des Grundstücks auf Grund der ausgeübten Nutzung und dem Grundstückswert nach der Änderung des Bebauungsplans. Der Begriff „ausgeübte Nutzung" umfasst den vorhandenen tatsächlichen Bestand an Bausubstanz und seine Nutzung[35]. Maßgeblich ist somit im Unterschied zu dem Entschädigungsanspruch nach § 42 Abs. 2 BauGB nicht der Grundstückswert auf Grund der nach den Festsetzungen des bisherigen Bebauungsplans möglichen Nutzung, sondern lediglich der Wert des Grundstücks aufgrund der tatsächlich ausgeübten Nutzung[36]. Grundlage des Entschädigungsanspruchs ist somit nicht die rechtlich gegebene Nutzbarkeit des Grundstücks, sondern nur noch der verwirklichte Bodennutzungstatbestand. Jedoch berücksichtigt der Geschäftsverkehr (vgl. § 194 BauGB) auch den Bestands-

---

31 Paetow in Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, §41 Rn. 8

32 BGH, Urteil vom 19.12.1975, Az.: V ZR 38/74

33 vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, Kommentar zum BauGB, § 41 Rn. 2; vgl. Schrödter/Breuer, Kommentar zum BauGB, § 41 Rn. 22 f.

34 vgl. beispielhaft Regionalplan Mittelhessen 2010, Seite 58: 5.43 (Z)

35 Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Kommentar zum BauGB, § 42 Rn. 93

36 Tyczewski/Freund, Einzelhandelssteuerung im Lichte des Planungsschadensrecht in BauR 2007, 491, 497

schutz, d.h. den Umstand, dass die baulichen Anlagen weiterhin wie bisher genutzt und auch dafür instand gesetzt werden dürfen[37]. Die wirtschaftlichen Folgen müssen jedoch kausale Folge der Änderung des Bebauungsplans sein. Daher ist im konkreten Fall strikt zwischen den negativen Folgen zu differenzieren, die durch die Änderung des Bebauungsplans eintreten und den Folgen, die sich durch die geänderte wirtschaftliche Situation – nämlich die Ansiedlung eines „neuen" weiteren großflächigen Einzelhandelsbetriebs - entstehen. Aufgrund des Bestandsschutzes hat die planerische Aufhebung oder Änderung der Bodennutzbarkeit nur ganz ausnahmsweise faktische Auswirkungen auf die ausgeübte Nutzung[38]. Dementsprechend dürften eventuelle Wertminderungen größtenteils auf die geänderte Konkurrenzsituation und nicht das geänderte Planungsrecht zurückzuführen sein. Dies ist jedoch nicht der Gemeinde zuzurechnen, da sich das Bauplanungsrecht grundsätzlich wettbewerbsneutral verhält und rein von städtebaulichen Interessen geleitet wird[39]. Mangels Kausalität sind diese Schäden dann nicht entschädigungspflichtig nach § 42 BauGB. Hierfür spricht auch, dass sich keine Gerichtsurteile finden lassen, die in der hier interessierenden Fallkonstellation auf § 42 Abs. 3 BauGB gestützte Entschädigungsansprüche zum Gegenstand haben[40].

Künftige, auch geplante zukünftige Nutzungen sind im Rahmen der Bemessung des Entschädigungsanspruchs nach § 42 Abs. 3 BauGB nicht zu berücksichtigen. Vorausgesetzt wird von dem Entschädigungsanspruch nicht, dass eine konkrete Veräußerungs-, Beleihungs-, Vermietungs- oder Verpachtungsabsicht oder –notwendigkeit besteht, bei der sich die Wertminderung realisiert, oder dass schon jetzt die Miet- und Pachteinnahmen zurückgehen[41].

Entschädigt wird nach § 42 Abs. 3 BauGB nur die Minderung des Bodenwerts. Eine Entschädigung für den durch den Eingriff in die ausgeübte Nutzung entstehenden und nicht den Grundstückswert betreffenden Schaden, lässt § 42 Abs. 4 BauGB ausdrücklich unberührt. Für diesen Eingriff wäre gesondert eine Entschädigung nach §§ 42 Abs. 9 i.V.m. 40 Abs. 2 S. 1 Nr. 1, 43 Abs. 3 S. 3, 95 und 96 zu prüfen[42]. Auch diese ist praktisch kaum denkbar.

Für Grundstücke, die nicht zum Zwecke des Einzelhandels genutzt wurden, obwohl dies seit über sieben Jahren zulässig gewesen wäre ist ein Entschädigungsanspruch nicht gegeben, da sich zwischen der ausgeübten Nutzung und der nach Änderung des Bebauungsplans zulässigen Nutzung keine Wertdifferenz ergeben kann[43]. Im Übrigen besteht im Falle der Nicht-Ausnutzung kein schutzwürdiges Vertrauen dahingehend, dass die Bebaubarkeit erhalten bleibt[44].

Im Ergebnis muss daher festgehalten werden, dass die planende Gemeinde sich frühzeitig Gedanken über das mögliche Entstehen planungsschadensrechtlicher Ansprüche machen muss. Nach oben Gesagtem bleibt festzuhalten, dass auch im Planungsschadensrecht nicht alles „so heiß gegessen wie es gekocht wird". Ergibt die Prüfung jedoch, dass Entschädigungsansprüche nicht ausgeschlossen werden können, sollte unter Zuhilfenahme der einschlägigen sachverständigen Stellen wie dem Gutachterausschuss sorgfältig geprüft werden, in welcher Höhe die Ansprüche entstehen, um die entstehende Diskussion in den politischen Gremien auf einer sachlichen Ebene führen und eine sachgerechte Abwägung treffen zu können.

---

37 BGH, Urteil vom 13.7.1978, Az.: III ZR 166/76

38 Bunzel/Janning/Kruse/Kühn, Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, S. 165

39 BVerwG, Urteil vom 3.4.2008, Az.: 4 CN 3/07

40 vgl. auch Bunzel/Janning/Kruse/Kühn, Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, S. 166

41 Paetow in Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, §42 Rn. 27

42 Vgl. Paetow in Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, §42 Rn. 25

43 Tyczewski/Freund, Einzelhandelssteuerung im Lichte des Planungsschadensrecht in BauR 2007, 491, 497

44 Bannasch, Ausschluss von Einzelhandelsbetrieben durch Bebauungsplan – Haftungsrisiken der Gemeinden in BWGZ 2001, 85, 89

Bürgerbeteiligung bei Planungsvorhaben und plebiszitäre Elemente in der Bauleitplanung nach den Gemeindeordnungen

Norbert Portz, Deutscher Städte- und Gemeindebund

I. Einleitung

Städte und Gemeinden erleben immer mehr, dass sich die Bürgerschaft aktiv bei den sie betreffenden kommunalen Grundsatzentscheidungen einbringt. Die Mitwirkung reicht dabei über die Gestaltung ihres eigenen Stadtviertels, zu geforderten Verbesserungen im Bereich von Kindergärten und Schulen, das Veto gegen die Privatisierung von Stadtwerken und Vorschlägen zur Haushaltskonsolidierung sowie zu Investitionsmaßnahmen (Bürgerhaushalt) bis hin zur aktiven Beteiligung bei Planungsverfahren.

Bei den Planungsverfahren stehen auf kommunaler Ebene schon rechtlich naturgemäß nicht Bürgerproteste gegen Großprojekte, wie gegen Großflughäfen oder Autobahntrassen, im Vordergrund. Häufig sind es vor Ort die klassischen Themen wie Verkehr, neue Gewerbeansiedlung, Stadtumbau oder Veränderungen bei den Infrastruktureinrichtungen, die die Bürger zur Aktivierung bewegen. Dabei suchen die Bürger nach neuen Wegen der politischen Teilhabe – entweder über direktdemokratische oder plebiszitäre Kanäle (Bürgerbegehren und Bürgerentscheide) oder mittels dialogorientierter und moderner (Internet etc.) Verfahren der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung. Bürgerbeteiligung ist jedenfalls nicht erst seit Stuttgart 21 en vogue[1]. Daher geht es schon lange nicht um die Frage, ob, sondern wie die Bürgerschaft an der Planung und Realisierung von Projekten beteiligt werden.

Auf kommunaler Ebene hat die Intensität der Öffentlichkeitsbeteiligung infolge der Energiewende noch weiter zugenommen. Diskussionen im Zusammenhang mit der Aufstellung von Windrädern oder bei der Neuansiedlung von Biomasseanlagen, aber auch Proteste gegen die Installation von Strommasten infolge des notwendigen Ausbaus der Energietrassen, seien hier nur beispielhaft erwähnt. Diese Beispiele belegen wegen des damit verbundenen Planungserfordernisses der Städte und Gemeinden, dass Bürgerbeteiligung bei komplexeren Stadtentwicklungsprozessen grundsätzlich rechtlich und tatsächlich auf der Ebene der kommunalen Bauleitplanung verläuft.

Dennoch hängt die Frage, ob gerade komplexe und größere Projekte in einer

---

1 Nanz-Fritsche in Handbuch Bürgerbeteiligung, Bundeszentrale für politische Bildung, Band 1200, S. 9.

Kommune verwirklicht werden immer mehr davon ab, wie die Städte und Gemeinden das Spannungsverhältnis zwischen erforderlicher Planungssicherheit für den Investor und für die Kommune einerseits mit der Beteiligung der Betroffenen und dem Interesse des Allgemeinwohls andererseits in Einklang bringen.

II. Bürgermitwirkung in Stadtentwicklungsprozessen

Information, Beteiligung, Teilhabe, Mitwirkung und Kooperation der Bürgerschaft sind im Rahmen der Stadtentwicklung und der Bauleitplanung nichts grundsätzliches Neues. Sie sind aber von herausragender Bedeutung. Denn nur dann, wenn Bürgerbeteiligung Grundlage und gelebte Praxis kommunaler Selbstverantwortung sind, lassen sich die Herausforderungen in den Kommunen bewältigen. Eine Stadtentwicklung, die an den Menschen vorbeiplant und deren Meinungen und deren Wissen nicht einbezieht (Beispiel: Stadtumbau), kann und wird nicht funktionieren. Demokratie lebt vom Mitmachen. Eine umfassende und qualitätsvolle Beteiligung der Bürgerschaft ist daher mehr denn je der Schlüssel für die Realisierbarkeit von Infrastrukturmaßnahmen (Energiewende etc.). Aber auch ansonsten gilt: Nur wenn Bürgerinnen und Bürger ihre eigenen Vorstellungen mit in die Planungs- und Umsetzungsprozesse kommunaler Vorstellungen einbringen können, trägt dies in der Folge zur Identifikation mit ihrer Stadt und Gemeinde bei. Denn gerade Städte und Gemeinden werden getragen von der breiten Zustimmung ihrer Bewohner[2].

III. Das BauGB: Guter Rechtsrahmen bei tatsächlicher Verbesserung im Vollzug

1. Bewährtes Modell der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der repräsentativen Demokratie

Das Baugesetzbuch schreibt die Beteiligungsverfahren der Bürger im Rahmen der Bauleitplanung präzise vor. Danach findet eine moderne und in der Praxis auch vielfach erprobte zweistufige Beteiligung der Bürger statt. Die Öffentlichkeit muss auf der ersten Stufe möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung und sich wesentlich unterscheidende Lösungen sowie über die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich unterrichtet werden. Auf dieser ersten Stufe ist der Öffentlichkeit grundsätzlich Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben (§ 3 Abs. 1 S. 1 BauGB). In einer zweiten Stufe werden die Entwürfe der Bauleitplanung mit der Begründung und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer eines Monats öffentlich ausgelegt. Ort und Dauer der Auslegung sowie Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich von der Gemeinde bekannt zu machen. Dabei ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen während der Auslegungsfrist von den Bürgerinnen und Bürgern abgegeben werden können (§ 3 Abs. 2 BauGB).

Diese zweistufige Form der Bürgerbeteiligung im Bauplanungsrecht ist von dem Ziel getragen, die repräsentative Demokratie, die sich auf der Grundlage des Grundgesetzes in über 60 Jahren bewährt hat, konstruktiv zu stärken. Art. 20 Abs. 2 des Grundgesetzes bestimmt insoweit: „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt". Danach werden die gewählten Vertreter, also auch die kommunalen Ratsmitglieder, von den Bürgern zu Planungsentscheidungen legitimiert. Diese Vertreter und damit die jeweiligen Gemeinden sind es, die im Rahmen ihrer durch das Grundgesetz geschützten Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) nach den rechtlichen Vorgaben des Baugesetzbuches in „eigener Verantwortung" die Bauleitpläne aufstellen (§ 2 Abs. 1 S. 1 BauGB). Dabei müssen sie insbesondere die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abwägen (§ 1 Abs. 7 BauGB). Für die Bauleitplanung und die entsprechenden Beschlussfassungen verantwortlich ist also allein die Gemeinde als Planungsträger. Diese Verantwortung bedingt eine starke Partizipation der Bürgerschaft durch eine frühe und umfassende Beteiligungskultur.

2. Rechtliche Grenzen der Öffentlichkeitsbeteiligung beachten

Bei der Art und der Intensität der Öffentlichkeitsbeteiligung müssen die vom BauGB gesetzten rechtlichen Grenzen beachtet werden. Neben der bereits erwähnten Vorschrift des § 2 Abs. 1 S. 1 BauGB, wonach „die Bauleitpläne von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen sind", ist insbesondere die Vorschrift des § 1 Abs. 3 BauGB zu beachten. Diese lautet:

„Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Auf die Aufstellung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen besteht kein Anspruch; ein Anspruch kann auch nicht durch Vertrag begründet werden."

Mit diesen Rechtsvorgaben wird herausgestellt, dass in unserem gewaltenteiligen System die Gemeinde als demokratisch legitimierte Institution und als Teil der Exekutive allein die Aufstellung und Änderung der Bauleitpläne zu verantworten hat. Dieses rechtsstaatliche, demokratische und im BauGB verankerte Grundmuster wird zwar auf Kommunalebene durch gesetzlich normierte und direkt-demokratische Elemente (Bürgerentscheide, Bürgerbegehren: Siehe IV.) ergänzt. Es ist aber ansonsten für die Ausübung öffentlicher Gewalt ein zwingender Rechtsrahmen[3].

Dieses System verbietet daher im Rahmen des BauGB eine echte Mitentscheidungsbefugnis von Bürgern, die kein durch demokratische Wahlen vermitteltes Mandat haben. Die Gemeinde ist zur Planungsentscheidung nicht nur berechtigt. Sie ist dazu auch verpflichtet. Sie darf sich deshalb auch keiner Einflussnahme aussetzen, die ihr die Entscheidungsfreiheit und die Entscheidungsverantwortung faktisch nimmt oder weitgehend einschränkt[4]. Demgemäß muss die Gemeinde gegenüber jedermann jenes Maß an innerer Distanz und Neutralität wahren, das ihr in einer späteren Phase noch ein abgewogenes Urteil erlaubt. Die Gemeinde darf den Abwägungsvorgang daher insbesondere nicht durch ein „bloßes Aushandeln" der zu beachtenden Belange mit dem Vorhabenträger oder anderen Stellen sowie auch der Öffentlichkeit ersetzen[5].

Hieraus folgt: Der zentrale Punkt der Planungsentscheidung ist die gerechte Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange durch die Gemeinde (s. § 1 Abs. 7 BauGB). Dem liegt natürlich zugrunde, dass die Gemeinde die durch die Öffentlichkeitsbeteiligung gewonnenen Stellungnahmen und Informationen als Grundlage ihrer Abwägung berücksichtigen muss. Sie muss diese Äußerungen und Stellungnahmen aber auch einer eigenständigen abwägenden Überprüfung unterziehen. Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem BauGB kann sich daher immer nur auf den Entscheidungsprozess, nicht aber auf die Entscheidung selbst beziehen[6].

3. BauGB-Normen: Grundsätzlich rechtlich ausreichend

Die dargestellte Beteiligung der Öffent-

---

2 Maser in Planerlatein … oder: Wie man verhindert, mit dem Bürger ins Gespräch zu kommen, Bürgerbeteiligung, Bürgermitwirkung, Bürgerselbsthilfe, Arbeitspapiere der BfLR Heft 30, S. 61.

3 Hien, Partizipation in Planungsverfahren, UPR 2012, 128, 130.

4 BVerwG Urteil vom 18. März 2009 – BVerwG 9 A 39.07- BVerwGE 133, 239/245.

5 Vgl. BVerwG Urteil vom 03. März 2011 – 9 A 8.10 – DVBl. 2011, 1021.

6 Vgl. Redeker in Festschrift 25 Jahre Bundesverwaltungsgericht, S. 511, 518; Hien a. a. O. S. 131.

lichkeit im Rahmen der Bauleitplanung und damit des Städtebaurechts des Bundes (BauGB) ist grundsätzlich rechtlich ausreichend ausgestaltet. Grundsätzlicher Novellierungen bedarf es daher nicht. Dies war auch das Ergebnis der Beratungen und Abstimmungen im Arbeitskreis VIII „Öffentliches Baurecht“ des am 11. und 12. Mai 2012 in Hamm/Westfalen stattgefundenen 4. Deutschen Baugerichtstages zum Thema „Stuttgart 21: Empfehlen sich Änderungen des Bau-, Fachplanungs- und Immissionsschutzrechts?“ Die im BauGB normierte zweistufige und frühe Öffentlichkeitsbeteiligung wurde vom Deutschen Baugerichtstag als Vorreiter einer modernen Bürgerbeteiligung angesehen. Sie sollte daher auch für Planfeststellungsverfahren nach dem VwVfG dergestalt übernommen werden, dass der (öffentliche) Vorhabenträger entsprechend § 3 Abs. 1 BauGB auch bei Fachplanungen verpflichtet wird, noch vor der eigentlichen Planfeststellung die Öffentlichkeit und die betroffenen Gemeinden transparent über die beabsichtigte Planung, insbesondere von Großbauvorhaben (Energietrassen, Flughäfen, Autobahnen etc.) sowie über mögliche Alternativen, zu informieren.

Zusätzliche rechtliche Vorgaben im BauGB, wie im Einzelnen die frühzeitige Bürgerbeteiligung gestaltet werden sollte, würden demgegenüber zu Einengungen führen und sind daher nicht erforderlich. Allerdings ist zu begrüßen, dass der am 04. Juli 2012 vom Bundeskabinett beschlossene Entwurf eines „Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und zur weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts“ in § 4b BauGB („Einschaltung eines Dritten“) eine Ergänzung anfügen will. Danach „kann die Gemeinde einem Dritten auch die Durchführung einer Mediation oder eines anderen Verfahrens der außergerichtlichen Konfliktbeilegung übertragen“. Zwar lässt sich bereits nach geltendem Recht die Einschaltung eines Mediators oder eines Vermittlers für die Durchführung eines anderen Verfahrens zur außergerichtlichen Konfliktbeilegung im Rahmen der Bauleitplanung auf § 4b BauGB stützen. Eine – auch gesetzliche – Stärkung der Mediationsverfahren, bei dem die Parteien mit Hilfe eines oder mehrerer Mediatoren freiwillig und eigenverantwortlich eine einvernehmliche Beilegung eines Konflikts, insbesondere bei komplexeren Bauvorhaben, anstreben, ist aber sinnvoll. Die Einschaltung eines Mediators kann die Interessen aller Beteiligten verbessern, zeitintensive Gerichtsprozesse vermeiden und damit im Ergebnis dazu führen, Planungsverfahren zu verkürzen und Kosten zu senken.
Aber auch bei der Mediation ist die jeweilige Kompetenzverantwortung und die entscheidende Rolle der Gemeinde bei der eigenständigen Entscheidungsfindung (s. Punkt III. 2.) zu berücksichtigen. In einem Aufsatz über Mediation innerhalb von Planungsverfahren steht insoweit der schöne Satz: „Es bedarf in jedem Fall des commitments der Planungs- bzw. Zulassungsbehörde, am Ende und in dem ihr rechtlich vorgegebenen Entscheidungsrahmen das Ergebnis der Mediation mitzutragen.“[7] Dies bedeutet, dass auch eine Mediation den Entscheidungsspielraum des verantwortlichen Planungsträgers rechtlich nicht einengen darf. Daher wäre eine Art „Selbstverpflichtung“ der Gemeinde in ihrer Funktion als Planungsträger zur Übernahme des Ergebnisses einer Mediation rechtlich unzulässig. Unter diesem Systemgesichtspunkt wäre es danach auch unzulässig, wenn die Gemeinde bei einer ihr obliegenden Planungsentscheidung die „Flucht in die Bürgerabstimmung“ ergreifen würde.[8]

4. Öffentlichkeitsbeteiligung im Vollzug modernisieren – Mehrwertmodelle für Bürger schaffen

a) Zeitgemäße Kommunikationsformen nutzen

Eine Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung ist in dem bestehenden Rechtsrahmen umso erfolgreicher, je frühzeitiger, anschaulicher, transparenter und nachhaltiger sie ist. Dies gilt gerade für die Ebene der Bauleitplanung, auf der ja „nur“ die rechtliche Zulässigkeit für die spätere (genehmigungsrechtliche) Zulassung konkreter Vorhaben getroffen wird. Im Rahmen der Bauleitplanung kommt es vorrangig darauf an, die geplanten Projekte durch frühe Beteiligungen und anschauliche Darstellungen für die Öffentlichkeit transparent zu machen. Ziel sollte es sein, durch anschauliche und „zusammenfassende Erklärungen“, ähnlich dem Umweltbericht, den Baugenehmigungszeitpunkt im Sinne eines „virtuellen Baggers“ für die Öffentlichkeit auf den Zeitpunkt der Planungsphase vorzuziehen.
Dies bedingt nicht nur eine unmittelbare Unterrichtung der Betroffenen. Zeitgemäße Möglichkeiten zur Erörterung im Internet, online-Befragungen und Diskussionen, Zukunftswerkstätten, Modellpräsentationen und Kommunikationen qua Facebook etc. können zur Verbesserung und Modernisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung beitragen. Insoweit haben bereits einige Städte und Gemeinden zeitgemäße Informationsübertragungskonzepte wie Twitter, RSS-Feed oder auch YouTube-Konferenzen eingeführt. Die konkrete Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung hängt aber jeweils von der Zielgruppe, dem Aufwand und auch der speziellen Aufgabe ab. Hier bedarf es stets einer Prüfung im Einzelfall.

b) Herausforderungen und Prüfpunkte bei der E-Partizipation für Kommunen

Zweifellos muss die ePartizipation im Lichte des Digitalisierungszeitalters als wichtiges und innovatives Instrument kommunaler Politik und Verwaltung gesehen werden. Informationen über Planungsvorhaben der Städte und Gemeinden lassen sich in der digitalen Welt binnen Kurzem und jederzeit verbreiten, nicht zuletzt auch wegen der omnipräsenten Erreichbarkeit von Smartphone-Besitzern. Aktuellen Studien zufolge nutzen bereits 75 % der Deutschen das Internet als Kommunikationsform. Nicht zuletzt erfordert eine derart hohe Beteiligungsquote im Umkehrschluss aber, dass Rechtssicherheit, digitale Spaltungstendenzen und insbesondere der Kostenaufwand eigener Plattformen auf kommunaler Ebene intensiv bedacht werden müssen.
Zur Gewährleistung des Datenschutzes sind die Kommunen daher primär gefordert, eigene und unabhängige Internetplattformen zum Kommunikationsaustausch zur Verfügung zu stellen. Zu berücksichtigen ist insoweit, dass Benutzer aktuell gängiger Informationskanäle, wie bspw. Facebook, vorrangig nur an die Regeln der privaten Netzbetreiber gebunden sind. Diese handeln nicht primär zum Wohle der Allgemeinheit und zum Zwecke eines fairen und transparenten Meinungsaustausches bei Planungsvorhaben, sondern überwiegend aus Gewinninteresse sowie gegebenenfalls auch zur Kommerzialisierung von Daten.
Die Problematik der Abhängigkeit zu privaten Netzbetreibern lässt sich anhand des Beispiels der Stadt München aus dem Februar 2012 verdeutlichen, als private Betreiber ohne Vorwarnung die Facebook-Seite des offiziellen Stadtportals mit über 400 000 Nutzern abschalteten. Grund war, dass Facebook eigene Seiten für die Teilnehmer gründen wollte, um die Städte selbst zu vermarkten. Facebook sah es aber nicht als notwendig an, die Stadt München hierüber in Kenntnis zu setzen.
Eine dauerhafte und sachgerechte Betreibung eigener kommunalen Plattformen erfordert aber einen stets zu berücksichtigenden finanziellen sowie personellen Aufwand für die Städte und Gemeinden. So benötigt die Stadt Würzburg (ca. 130000 Einwohner) für die Betreuung ihres Internetbereichs, der täglich 1,3 Millionen mal angeklickt wird, drei Mitar beiter, denen wiederum Inhalte von 80 Sachbearbeitern aus Dienststellen und Fachbereichen zugearbeitet werden[9].

---

7 Vgl. Fuchs/Hehn/Wagner UPR 2011, 81, 85.
8 Hien a. a. O., S. 131.
9 Bsp. Würzburg, Diskussionspapier des Bayerischen Städtetags, Seite 28, Punkt 5.

Bei der Einbindung der Bürgerschaft über das Internet etc. muss weiter berücksichtigt werden, dass Partizipationsaktivitäten im Web nach Bildungsgrad, Geschlecht und Alter große Unterschiede aufweisen. Nach den Daten der Forschungsgruppe Wahlen benutzen 67 % der Frauen und 80 % der Männer das Internet. Eine Kluft bei der Internetnutzung lässt sich laut Forschungsgruppe insbesondere bei guten und schlechten Bildungsabschlüssen wiederfinden. Während 94 % mit Hochschulabschluss und 85 % mit mittlerer Reife das Internet nutzen, sind es bei Hauptschülern lediglich 57 % und bei Bürgern ohne Abschluss und ohne Lehre sogar nur 34 %. Soziale Beteiligungsgerechtigkeit setzt also voraus, dass Kommunen breit gefächert informieren und sich nicht allein auf zukunftsweisende Informationskanäle, wie das Internet, konzentrieren.
Einer möglichen Ungleichbeteiligung der Bürgerinnen und Bürger kann daher nur dann Rechnung getragen werden, wenn die Gruppe der digital Außenstehenden auch über die üblich bekannten Wege – Brief, Flyer, etc. - unterrichtet wird. Insofern empfiehlt es sich stets, die elektronischen Kommunikationsformen mit Präsenzbeteiligungen (Kommunikationsmix) zu kombinieren. Allerdings ist die „ortsübliche Bekanntmachung“ durch Aushang im örtlichen Aushangkasten keine allein zeitgemäße Informationsquelle für die Bürgerschaft. Internetbekanntmachungen, die transparente Darstellung der Pläne im Netz sowie Online-Kommunikationen sollten und müssen daher jedenfalls forciert werden.

c) Mehrwertmodelle für Bürger schaffen

Die Erfahrung lehrt zudem, dass eine Bürgerbeteiligung auch dadurch eine Verbesserung erfahren kann, indem die Bürger als Betroffene eines für sie als nachteilig empfundenen Projektes (Stromtrassen, Windenergieanlagen etc.) an der mit dem Projekt verbundenen Wertschöpfung partizipieren. Für diese Mehrwertmodelle können insbesondere Bürger- oder Energiegenossenschaften ein Vorbild sein. Wenn danach etwa die Wertschöpfung für eine zu bauende Windenergieanlage als Bürgeranlage vor Ort bleibt, steigt zweifellos die Akzeptanz eines Windrads oder auch eines Solarparks an. Insoweit ist es vom Ergebnis her in der Tat schwer einsehbar, dass Kommunen und Bürger ihre Naturlandschaft etwa durch den Bau neuer Stromtrassen etc. in der Nachbarschaft beeinträchtigt sehen, ihnen aber gleichzeitig das Geld für den Kita-Ausbau fehlt.
Insoweit geht aus einem vom Bundesministerium für Bildung und Forschung im November 2011 durchgeführten Bürgerdialog hervor, dass es vielen Bürgern mittlerweile nicht nur ein Anliegen ist, bei Planungsvorhaben zum Ausbau regenerativer Stromerzeugung mitzuarbeiten, sondern darüber hinaus auch der Wille besteht, sich hierbei finanziell zu beteiligen.
Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch, dass eine umfassende Bürgerbeteiligung – sei es in tradierter Form oder über e-Partizipation – in den Städten und Gemeinden qualifiziertes Personal und ausreichende Finanzmittel erfordern. Gerade für frühzeitige Grundlagenbeteiligungen ist daher eine klare Regelung für die Zuordnung der entsprechenden Kosten nötig. Denn insoweit gilt der Grundsatz, dass auch Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung gerade in den Kommunen einen auch – finanziellen – Gestaltungsspielraum voraussetzen.

5. „Leise Bürger“ aktivieren – Informelle Verfahren stärken

a) Demokratie und Legitimation durch frühe Einbindung der gesamten Bürgerschaft stärken

Insbesondere bei Großvorhaben müssen mit dem Ziel der Stärkung von Allgemeinwohlbelangen vermehrt die „leisen Bürger“, die sich mangels unmittelbarer Betroffenheit häufig nicht zu einem Projekt äußern, eingebunden werden. Denn insoweit lehrt die Praxis, dass die eigene Betroffenheit und die Angst vor Verschlechterungen des unmittelbaren Lebensumfelds (Straßenbau etc.) nicht selten maßgebliche Gründe für Proteste dieser Bürgerinnen und Bürger gegen derartige Projekte in der Nachbarschaft sind. Auch wird man nicht ohne weiteres davon ausgehen können, dass sich „die Bürger“ im repräsentativen Schnitt gleichmäßig beteiligen. Dies gilt allein schon deswegen, weil gerade bei komplexen Planungen der einzelne Bürger im Zweifel auch viel Zeit aufwenden muss, die sich nicht alle Bürger, etwa aus beruflichen oder familiären Gründen, „leisten können oder leisten wollen“. Für sich gesehen ist dieser Punkt auch nicht zu kritisieren. Es muss aber darauf geachtet werden, dass die Überrepräsentation bestimmter Interessen oder Gruppen nicht zu einer Verhinderung eines aus Sicht der Gemeinde vorrangig herbeizuführenden gerechten Interessenausgleichs für die gesamte Bürgerschaft führt.
Eine frühe und verstärkte Einbindung der „leisen Bürger“ würde in diesem Sinne ein Mehr an Demokratie und auch Legitimation bewirken[10]. Durch eine frühe Aktivierung dieses Teils der Bürgerschaft (Anmerkung: Bei “Stuttgart 21“ hat die – zu späte – Abstimmung der Bürgerschaft in Baden-Württemberg und selbst in Stuttgart eine Mehrheit für das Projekt ergeben) könnten verstärkt auch deren Belange in Planungsprozesse eingebracht werden. Hier sind Bürgergutachten als ein Votum für die Verwaltung und die Politik oder die Auswahl der Bürger nach dem Zufallsprinzip ein gangbarer Weg. Insofern bieten sich auch Beteiligungsverfahren, in dem ein Planungsteam unter Einbeziehung von Bürgern, Vertretern wichtiger gesellschaftlicher Gruppen, Vereinen, Entscheidungsträgern sowie Fachexperten gemeinsam nach der besten Lösung suchen, an.

b) Informelle Beteiligungsverfahren stärken

Vorrangig ist auch eine weitere Stärkung der informellen Beteiligung und Mitwirkung der Bürgerschaft. Gerade im Bereich der Stadtentwicklung findet Bürgerbeteiligung nicht nur entlang der gesetzlichen Vorschriften statt. Sie lebt vielmehr von einer frühen und nachhaltigen informellen Beteiligung der Bürger in Form offener, kooperativer und nicht normierter Vorgehensweisen. Bei einer Stärkung der informellen Beteiligungsverfahren wäre es auch überlegenswert, die formellen Planungsverfahren mit dem Ziel der Verkürzung zu beschleunigen. Gerade informelle Beteiligungsverfahren und deren breites Spektrum (aktivierende Befragung, online-Beteiligung, Moderation, Mediation, Runder Tisch, Stadtteilforen, Bürgergutachten, open Space Konferenz, Masterpläne, Leitbildprozess, Zukunftswerkstätten etc.) führen zu einer verstärkten Mitgestaltung und Mitbestimmung durch die Bürger. Diese Beteiligungsformen bieten sich häufig gerade bei der Planung konkreter Projekte an. Insofern können die Städte und Gemeinden ihre aktuellen Herausforderungen, etwa bei Prozessen des Stadtumbaus, nur bewältigen, wenn sie die Lebensinteressen aller Beteiligten unmittelbar berücksichtigen und eine starke Öffentlichkeitsbeteiligung praktizieren.
Es gilt daher, allen Bürgern die Möglichkeit zu geben, sich in transparenten und ergebnisoffenen Verfahren frühzeitig und aktiv in Planungen einzubringen. Wir brauchen nicht den zu spät eingebundenen „Wutbürger“, sondern den mündigen Bürger, dessen Ideen als Chance von Politik und Verwaltung erkannt werden. Dieser mündige Bürger hat gegenüber der Gemeinde aber nicht nur eine Hol-, sondern auch eine Bringschuld: Die gemeinsame Suche nach der besten Lösung.

6. Intensivere Beteiligung auf der Grundlage des Besonderen Städtebaurechts

Eine vom Ansatz her intensivere Bürger-

---

[10] In diesem Sinne auch Hien a. a. O., S. 131.

beteiligung und Mitwirkung findet nach den Vorschriften des Besonderen Städtebaurechts der §§ 136 ff. BauGB, auf deren Grundlagen die Bürger stärker betroffen sind (Sanierung, Stadtumbau etc.), statt. So soll nach § 137 S. 1 BauGB eine „Sanierung“ nicht nur mit den Eigentümern, Mietern, Pächtern und sonstigen Betroffenen möglichst frühzeitig erörtert werden. S. 2 des § 137 BauGB bestimmt über die Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem allgemeinen Städtebaurecht hinaus im Sinne eines stärker aktivierenden Ansatzes, dass die „Betroffenen zur Mitwirkung bei der Sanierung und zur Durchführung der erforderlichen baulichen Maßnahmen angeregt und hierbei im Rahmen des Möglichen beraten werden sollen“.
Nach § 165 Abs. 4 BauGB ist bei „Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen“ die Norm des § 137 BauGB zur Beteiligung und Mitwirkung entsprechend anzuwenden. Eine entsprechende Anwendung dieser intensiveren Form der Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen ist nach § 171b Abs. 3 BauGB auch bei der Vorbereitung und Durchführung von „Stadtumbaumaßnahmen“ sowie nach § 171e Abs. 4 BauGB als Grundlage für den Beschluss in einer Gemeinde, ein Gebiet für Maßnahmen der „Sozialen Stadt“ festzulegen, vorzusehen. Insofern geht das Besondere Städtebaurecht mit seiner Form der "aktiven Mitwirkung und Beteiligung der Betroffenen“ über die eher reagierende Form des allgemeinen Städtebaurechts hinaus. Diese Form der intensiveren Beteiligung und Mitwirkung der Bürger sollte daher für die Durchführung von komplexeren Bauvorhaben auch in der allgemeinen Bauleitplanung als Vorbild dienen.

7. Paradigmenwechsel: Private Initiativen für die Stadtentwicklung

Am 01. Januar 2007 ist mit dem neu in das Baugesetzbuch eingefügten § 171f BauGB im Hinblick auf die Bürgermitwirkung ein Paradigmenwechsel bei der Stadtentwicklung erfolgt. Nach § 171f S. 1 BauGB können nach Maßgabe des Landesrechts „Gebiete festgelegt werden, in denen in privater Verantwortung standortbezogene Maßnahmen durchgeführt werden, die auf der Grundlage eines mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde abgestimmten Konzepts der Stärkung oder Entwicklung von Bereichen der Innenstädte, Stadtteilzentren, Wohnquartiere und Gewerbezentren sowie von sonstigen für die städtebauliche Entwicklung bedeutsamen Bereichen dienen“.
Nach diesen Vorgaben werden Maßnahmen zur Stadtentwicklung nicht nur als gemeindliche Aufgaben angesehen; vielmehr sollen private Akteure, insbesondere die Grundstückseigentümer selbst, verstärkt Verantwortung für „ihr Gebiet“ tragen. Dementsprechend sieht § 171f S. 2 BauGB vor, dass „zur Finanzierung der in privater Verantwortung durchgeführten Maßnahmen und gerechten Verteilung des damit verbundenen Aufwandes durch Landesrecht Regelungen getroffen werden können“. Von diesen „landesrechtlichen Regelungen“ haben u. a. Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein und Hessen durch eigenständige Gesetze und Regelungen Gebrauch gemacht.
Gerade dieser stärkere Verbindlichkeitsgrad der „Privaten Initiativen für die Stadtentwicklung“, mit der zum Beispiel Eigentümerstandortgemeinschaften bzw. „housing oder business improvement districts“ (= HID oder BID) unter Einschluss einer verpflichtenden Finanzierung durch alle privaten Grundeigentümer, also auch denjenigen, die sich gegen das Konzept ausgesprochen haben, angestoßen werden, fördert die private Verantwortung und Aktivitäten Aller. Da das in privater Verantwortung vorgelegte Konzept für die Stadtentwicklung nach § 171f BauGB mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde abgestimmt werden muss, ist insoweit die Planungshoheit der Kommunen gewahrt. Gerade Innenstädte und Ortskerne können daher über derartige private Initiativen zur Stadtentwicklung im Sinne eines einheitlichen und von allen privaten Akteuren getragenen und mitfinanzierten Managements fortentwickelt und gestärkt werden. Insbesondere die Trittbrettfahrer-Problematik bisherige Modelle, wonach etwa von vereinbarten Aufwertungsmaßnahmen in einer Straße auch diejenigen profitieren, die selber nicht dazu beigetragen haben oder diesen sogar ablehnend gegenüberstehen, kann durch die „privaten Initiativen zur Stadtentwicklung“ einer Lösung zugeführt werden. Dieses Instrument des § 171f BauGB aus dem „städtebaulichen Instrumentenkasten“ mit einer verstärkten Initiativmöglichkeit für Private sollte daher im Sinne einer zielgerichteten Kooperation zwischen Privaten und Gemeinden gerade zur Stärkung der Innenstädte und Ortskerne (Beispiel: Einzelhandel) genutzt werden.

IV. Möglichkeiten für plebiszitäre Elemente in der Bauleitplanung

1. Direkte Demokratie als Stärkung der repräsentativen Demokratie

Wie in Punkt III.2. ausgeführt, hat sich der deutsche Verfassungsgeber grundsätzlich[11] für die Konstituierung einer repräsentativen Demokratie entschieden. So wird nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG die Staatsgewalt vom Volk durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. In Entsprechung zu diesem Modell der repräsentativen Demokratie legt § 2 Abs. 1 S. 1 BauGB fest, dass „die Bauleitpläne von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen sind“.
Trotz dieser rechtlichen Vorgaben muss berücksichtigt werden, dass eine direktdemokratische Entscheidung der Bürgerschaft eine besondere Intensität besitzt. So wird die Einführung direkt-demokratischer Elemente vielfach als eine Art von Therapie gegen die zunehmende Politikverdrossenheit angesehen.[12] Beobachtet werden konnte die positive Wirkung von Plebisziten durchaus auch bei der Abstimmung über Stuttgart 21, bei der sich die Bürger sowohl in Baden–Württemberg als auch in Stuttgart selbst – wenn auch in einer zu spät erfolgten Wahl – mit Mehrheit für das Projekt entschieden haben. Insofern wird vertreten, dass das der repräsentativen Demokratie zugrunde liegende Modell einer (vollständigen) Identität der Meinung des Volkes mit der der von diesem legitimierten Vertreter letztlich nur als Sozialutopie denkbar ist und mit der Realität des modernen Staates nicht vereinbar ist.[13] Zudem stellt das Repräsentationsprinzip keinen absolut zu setzenden Eigenwert an sich dar. Vielmehr kann seine Verknüpfung mit plebiszitären Elementen durchaus erhebliche Chancen für eine lebendige und demokratische Willensbildung eröffnen.[14]
Hinsichtlich der plebiszitäre Elemente in der Bauleitplanung und damit auf kommunaler Ebene kommt eines hinzu: Auch wenn nach dem so genannten Rastede-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts[15] es als allgemein anerkannt gelten kann, dass kommunale Selbstverwaltung und parlamentarische Demokratie in Deutschland eine Symbiose eingegangen sind, sind die kommunalen Vertretungskörperschaften staatsorganisationsrechtlich nicht der Legislative, sondern der Exekutive zuzurechnen.[16] Wenn also neben Wahlen, durch die die Mitglieder der kommunalen Vertretungskörperschaften bestimmt werden, direkt-demokratische Instrumente zur Sachentscheidung hinzu treten, handelt es sich bei diesen formal gesehen nicht um konkurrierende Legislativbefugnisse, sondern um Partizipationsrechte im Rahmen der Exekutive. Das zum Repräsentationsprinzip entstehende Spannungsverhältnis ist somit nicht mit dem Spannungsverhältnis auf der Bundes- oder Landesebene vergleichbar.[17]

---

[11] Hofmann in: FS Neumayer, 1985, S. 281, 287 ff.
[12] Ipsen in: Staatsrecht, Bd. I, 20. Auflage 2008, Rn. 134 f.
[13] Burrack/Stein LKV 2009, 433, 435.
[14] Ipsen a. a. O., Rn. 134.
[15] BVerfGE 79, 127, 153.
[16] Vgl. etwa BVerfGE 73, 118, 191.
[17] Burrack/Stein a. a. O., S. 436.

2. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide als Instrumente direkter Demokratie

Auf kommunaler Ebene in Deutschland sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide die wesentlichen Instrumente der direkten Demokratie. Danach können in allen Kommunen in wichtigen Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises, also der örtlichen Gemeinschaft (vgl. Art. 28 Abs. 2 GG), die Wahlberechtigten einer Gemeinde unter der Voraussetzung des Erreichens eines bestimmten Quorums einen Antrag auf einen Bürgerentscheid stellen. Damit ist dieses Bürgerbegehren (1. Stufe) als Antrag auf die Durchführung eines Bürgerentscheids (2. Stufe) gerichtet.

a) Bürgerbegehren

Die genauen Verfahrensregeln, z. B. bezüglich der einzuhaltenden Fristen oder hinsichtlich der Zahl der zu sammelnden Unterschriften für ein Bürgerbegehren, sind in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich geregelt. Sie finden sich jeweils in den jeweiligen Gemeindeordnungen, Landkreisordnungen oder auch den Kommunalverfassungen normiert. Vielfach sind die Quoren nach der jeweiligen Größe der Einwohner einer Stadt oder Gemeinde (Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein etc.) gestaffelt. Danach benötigen Großstädte ein geringeres Quorum. So müssen etwa in München oder Köln sowie in anderen Städten über 500 000 Einwohnern in Bayern oder Nordrhein-Westfalen nur 3 % der Wahlberechtigten unterschreiben, um eine Abstimmung herbeizuführen. Hingegen sind etwa in einer Gemeinde in Bayern oder Nordrhein-Westfalen, die unter 10 000 Einwohner hat, 10 % der Wahlberechtigten für ein Bürgerbegehren erforderlich.[18] In Rheinland-Pfalz, Sachsen oder Sachsen-Anhalt besteht ein Quorum aus bis zu 15 % der Wahlberechtigten. Das Bürgerbegehren muss grundsätzlich die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Ist es den Initiatoren eines Bürgerbegehrens gelungen, die notwendige Anzahl von Unterschriften zu sammeln, wird das Begehren zunächst durch die Gemeindeverwaltung auf seine formale Zulässigkeit geprüft und dann der gewählten kommunalen Vertretung zur Beratung vorgelegt. Diese hat danach die Möglichkeit, in einer bestimmten Frist über die Annahme oder Ablehnung des Bürgerbegehrens zu entscheiden. Lehnt die Vertretung das Bürgerbegehren mehrheitlich ab, kommt es zum Bürgerentscheid.

b) Bürgerentscheid

Formale Voraussetzung für die Zulässigkeit eines Bürgerentscheids ist, dass die zur Abstimmung gestellte Frage mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden kann und sich in der Zuständigkeit der Kommune, also der örtlichen Gemeinschaft (eigener Wirkungskreis), bewegt. Für Bürgerentscheide besteht in allen Bundesländern mit Ausnahme von Hamburg ebenfalls ein Quorum für die Zustimmung. Für die erfolgreiche Annahme ist somit nicht nur die Mehrheit der Abstimmenden, sondern zusätzlich die Zustimmung eines bestimmten Anteils aller Wahlberechtigten erforderlich. So beträgt das Quorum in Rheinland-Pfalz 20 % der Wahlberechtigten, in Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt 25 % der Wahlberechtigten sowie in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen, abhängig von der Größe der Gemeinde, 10 bis 20 %, in Schleswig-Holstein 8 bis 20 % der Wahlberechtigten.
Werden dieses Quorum und die erforderliche Mehrheit erreicht, sind Bürgerentscheide verbindlich und stehen einem Entschluss der gewählten kommunalen Vertretung gleich. Diese Verbindlichkeit verhindert aber nicht, dass die kommunale Vertretung zu einem späteren Zeitpunkt und nach Ablauf jeweils im Einzelnen vorgegebener Fristen einen neuen Beschluss fasst, der das Ergebnis des Bürgerentscheids abändert oder aufhebt.

3. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide im Verhältnis zur kommunalen Bauleitplanung

a) Konkurrenz- und Spannungsverhältnis

Die direkte Demokratie über Bürgerbegehen und Bürgerentscheide in einer Kommune steht mit der repräsentativdemokratischen Partizipationsform der Bauleitplanung allerdings in einem Konkurrenz und Spannungsverhältnis. Die Bauleitplanung ist im BauGB, einem Bundesgesetz, geregelt. Gemeinde-, Landkreisordnungen und Kommunalverfassungsgesetze sind demgegenüber Landesrecht. Insoweit bestimmt Art. 31 GG: „Bundesrecht bricht Landesrecht“. Eine wie auch immer geartete Partizipation auf kommunaler Ebene muss sich daher schon aus Gründen der Normenhierarchie (lex superior derogat legi inferiori) im Rahmen der Regeln des BauGB halten.
Insofern erfolgt die Bauleitplanung nach gesetzlich genau vorgeschriebenen Verfahrensschritten, insbesondere was die Einbindung der Öffentlichkeit betrifft (s. § 3 BauGB). Die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung hat hiernach auch den rechtlichen Rahmen des § 2 Abs. 1 S. 1 BauGB zu beachten, wonach die Bauleitpläne von der Gemeinde „in eigener Verantwortung“ aufzustellen sind. Auch der mehrstufige Abwägungsprozess, der nach § 1 Abs. 7 BauGB für die Gemeinde zum Inhalt hat, bei der Aufstellung der Bauleitpläne „die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen“ kann nicht durch direkt-demokratische Elemente ersetzt werden. Denn Bürgerentscheide sind mit ihren „nur“ alternativen Ergebnissen eines „Ja“ oder „Nein“ gerade nicht auf eine gerechte Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange gerichtet und können daher auch diese Abwägung nicht ersetzen.
Das Spannungsverhältnis plebiszitärer Elemente zur kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) ergibt sich daraus, dass verantwortlicher Planungsträger für die Bauleitpläne die ihrerseits demokratisch legimitierten Gemeinden sind. Diese haben, etwa mit dem Grundsatz der Erforderlichkeit nach § 1 Abs. 3 BauGB oder der Anpassungspflicht an die Ziele der Raumordnung gemäß § 1 Abs. 4 BauGB, bestimmte rechtliche Vorgaben zu beachten (vgl. auch §§ 2 Abs. 1 und 10 BauGB). Konsequenz ist, dass direkt-demokratische Instrumente diese durch die Bauleitplanung gesetzten Grenzen zu respektieren haben.[19]

b) Rechtliche Grenzen für Plebiszite in der Bauleitplanung

Nicht zuletzt infolge des im Baugesetzbuch zum Tragen kommenden Modells der repräsentativen Demokratie und der Eigenverantwortung der Gemeinden für die Aufstellung der Bauleitpläne haben viele Landesgesetzgeber im Rahmen grundsätzlich möglicher Plebiszite auf Gemeindeebene (Bürgerbegehren und Bürgerentscheide) ausdrücklich die Bauleitplanung, also die Flächennutzungs- und Bebauungsplanung (s. § 1 Abs. 2 BauGB), von der Erfassung eines derartigen Plebiszits ausgenommen.[20] Aber auch in den Ländern, in denen die Bauleitplanung nicht von den im Rahmen eines Bürgerbegehrens und eines Bürgerentscheids zu behandelnden Themen aus-

---

[18] Art. 18a Abs. 6 der Bayerischen Gemeindeordnung; § 26 Abs. 4 GO NRW.

[19] VGH Baden-Württemberg Urteil vom 22.06.2009 – 1 S 2865/08; OVG Nordrhein-Westfalen vom 23.04.2002 – 15 A 5594/00; Burrack/Stein a. a. O. S. 436.

[20] So geschehen in etwa der Hälfte der Bundesländer: Vgl. u. a. § 21 Abs. 2 Nr. 6 BadWürttGO; § 8 b Nr. 5 a HGO, wonach Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses nach § 2 Abs. 1 BauGB vom Bürgerentscheid ausgenommen sind; ähnlich § 16g Abs. 2 Nr. 6 SchlHGO, § 26 Abs. 5 Nr. 5 GO NRW, wonach ausgeschlossene Antragsgegenstände für ein Bürgerbegehren die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen sind mit Ausnahme der Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens; § 20 Abs. 2 Nr. 4 MVKVerf, § 22b Abs. 2 Nr. 6 NdsGO; § 17a Abs. 2 Nr. 6 RhPfGemO; § 21a Ans. 4 Nr. 6 SaarlKSVG.

genommen ist[21], lässt sich die Gefahr der Rechtswidrigkeit eines Plebiszits in der Bauleitplanung nur vermeiden, wenn jeweils anlässlich des speziell zur Entscheidung stehenden Einzelfalls untersucht wird, ob die konkrete Fragestellung mit den Vorschriften des Baurechts, insbesondere mit dem gemeindlichen Abwägungsgebot bzw. sonstigem höherrangigen Recht, vereinbar ist oder in einem Widerspruch zur kommunalen Selbstverwaltung gerät.[22]

c) Keine Bürgerentscheide und Plebiszite bei Geltung des kommunalen Abwägungsgebots

Soweit die Gemeindeordnungen, wie etwa in Bayern, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen auch die Befassung mit der Bauleitplanung als Gegenstand von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden beinhalten, bedeutet auch dies keinen rechtlichen Freibrief. Denn auch insoweit ist der Vorrang des die städtebauliche Planung regelnden und höherrangigen Bundesrechts (Art. 31 GG) zu beachten.[23] Dies bedeutet, dass die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von ganzen Bauleitplänen durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auch in den Ländern ohne ausdrückliche Ausnahmeregelung dieser Plebiszite für die Bauleitplanung nicht zulässig ist.

Der dynamische Planungsprozess der Bauleitplanung, bei dem im Ergebnis gemäß § 1 Abs. 7 BauGB die öffentlichen und privaten Belange von der Gemeinde gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind, kann gerade nicht durch plebiszitäre Entscheidungsverfahren vollständig ersetzt werden. Insoweit bestimmt § 10 Abs. 1 BauGB für den Bebauungsplan klar, dass die Gemeinde diesen als Satzung beschließt. Ein durch Bürgerentscheid aufgestellter, geänderter, ergänzter oder aufgehobener Bauleitplan wäre daher zwangsläufig auch in den Gemeinden der Bundesländer fehlerhaft, in denen die Bauleitplanung nicht in den Negativkatalog aufgenommen wurde.[24]

d) Bürgerentscheide im Geltungsbereich abwägungsfreier Entscheidungen

Damit wäre eine Ersetzung der von der Gemeinde durchzuführenden und abwägungsrelevanten Bauleitplanung durch Bürgerentscheide und Bürgerbegehren in allen Ländern rechtswidrig. Dennoch könnten aber in den Ländern, die die Bauleitplanung für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide geöffnet haben bzw. wie in Nordrhein-Westfalen „nur“ die Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens dem Bürgerbegehren zugänglich gemacht haben, Plebiszite im Rahmen von so genannten „abwägungsfreien Entscheidungen“ der Kommune zulässig sein. Nur so könnte sich für die ausdrückliche Aufnahme der Bauleitplanung in den Positivkatalog für Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in einigen Bundesländern (Bsp.: Bayern, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) ein Sinn ergeben.

Insoweit ist zu berücksichtigen, dass etwa der Entschluss der Gemeinde, nach § 2 Abs. 1 S. 2 BauGB einen Bauleitplan aufzustellen, durch Beschluss erfolgt und ortsüblich bekannt zu machen ist. Wenn mit diesem Planaufstellungsbeschluss aber nur der „Startschuss“ für ein Bebauungsplanverfahren erfolgt, dem die Abwägung erst im Laufe des Planverfahrens folgt, könnte ein derartiger Beschluss, mit dem ja grundsätzlich nur das Gebiet bestimmt wird, für das ein Bebauungsplanverfahren erst begonnen werden soll, statt vom Gemeinderat auch durch Bürgerentscheid getroffen werden.[25]

Allerdings dürfte auch ein Bürgerentscheid mit einem derartigen Inhalt problematisch sein, weil er die rechtlichen Schranken des § 1 Abs. 3 BauGB unzureichend beachtet. Danach „haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Auf die Aufstellung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen besteht kein Anspruch; ein Anspruch kann auch nicht durch Vertrag begründet werden“. Mit diesen Sätzen wird für die Gemeinde nicht nur ein Planungsrecht, sondern nach den in § 1 Abs. 3 BauGB bestimmten Vorgaben (Grundsatz der Erforderlichkeit) auch eine Planungspflicht normiert. Diese Rechte und Pflichten der Gemeinden können auch nicht einfach durch einen Bürgerentscheid außer Kraft gesetzt werden. Zudem wird spätestens mit dem Aufstellungsbeschluss nach § 2 Abs. 1 BauGB das förmliche Bauleitplanverfahren eingeleitet, so dass nach dessen Bekanntgabe ein Bürgerentscheid nicht mehr in Betracht kommt.[26]

Denkbar wäre allenfalls, statt einen förmlichen Planaufstellungsbeschluss durch Bürgerentscheid zu treffen, dem Gemeinderat durch ein entsprechendes Plebiszit (Bürgerentscheid) aufzugeben, sich mit der Frage zu befassen, ob eine bestimmte Bauleitplanung in Betracht kommt und dementsprechend ein Bauleitplanverfahren eingeleitet werden soll. Dies ist als ein die rechtlichen Schranken des § 1 Abs. 3 BauGB wahrendes Minus gegenüber dem förmlichen Planaufstellungsbeschluss zulässig.[27]

Zumindest bei rein projektbezogenen Bebauungsplanverfahren, die sich z. B. auf den Bau oder Nichtbau eines Einkaufszentrums, eines Museums, eines Hotels oder eines Gewerbebetriebes beziehen, ist im Hinblick auf die hiermit verbundene Grundsatzentscheidung im Vorfeld eines bauplanungsrechtlichen Verfahrens gerade keine differenzierte Abwägung erforderlich. Vielmehr geht es allein um die Entscheidung über das „Ob“ der Einleitung bzw. Nichteinleitung eines Bebauungsplanverfahrens. Eine derartige Entscheidung kann daher durch Bürgerentscheid getroffen werden.[28]

Wenn allerdings über diese Grundsatzfrage des „Ob“ der Einleitung bzw. Nichteinleitung eines Bebauungsplanverfahrens hinaus der VGH München[29] einen Bürgerentscheid auch dann für zulässig hält, wenn dieser Rahmenfestlegungen, wie z. B. Höchstgrenzen für Geschoss- oder Verkaufsflächen, vorgibt, ist demgegenüber Skepsis angebracht.[30] Insoweit kann auch das Argument des Gerichts, es würden mit dem Bürgerbegehren lediglich einzelne (Höchstgrenzen etc.) der insgesamt maßgeblich Determinanten aufgegriffen und es komme nicht zu einer Selbstbindung der Gemeinde derart, dass eine Abwägung in keinem Fall mehr in sachgerechter Weise vorgenommen werden könne, kaum überzeugen.

Dem ist entgegenzuhalten, dass Gegenstand der erforderlichen Abwägung gemäß § 2 Abs. 3 BauGB die vollständige Ermittlung und Bewertung des relevanten Abwägungsmaterials durch die Gemeinde ist. Danach kann die Fixierung einzelner Festsetzungen nur das Ergebnis, nicht aber das Ziel der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB sein. Darüber hinaus ist die Betrachtungsweise des VGH München mit dem Gebot der Einheitlichkeit des Abwägungsvorgangs kaum vereinbar. Die Abwägung muss insgesamt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in einer Hand liegen.[31] Die rechtlichen Zweifel an der Auffassung des VGH München werden auch nicht dadurch entkräftet, dass das Gericht in dem

---

[21] Vgl. z. B. Art. 18a der Bayerischen Gemeindeordnung; §§ 24 und 25 der Gemeindeordnung in Sachsen; §§ 25 und 26 der Gemeindeordnung in Sachsen-Anhalt; §§ 17, 17a) und b) der Gemeindeordnung in Thüringen.

[22] So etwa VGH München Urteil vom 28.05.2008 – 4 BV 07.1981; ferner die umfassenden Nachweise bei Finkelnburg in: FS Krautzberger, 2008, S. 11 ff.

[23] So auch VG Würzburg BayVBl 2000, 87, das zutreffend auf den Vorrang des Bundesrechts hinweist.

[24] Siehe OVG Bautzen SächsVBl 2000, 266; VG Würzburg BayVBl 2003, 758; Finkelnburg a. a. O. S. 16.

[25] Finkelnburg a. a. O. S. 17.

[26] Ernst/Zinkahn/Bielenberg BauGB § 2 Rdn. 26; VGH Baden-Württemberg BWGZ 2012, 78, 80.

[27] So auch VG Würzburg BayVBl. 2003, 87, 89.

[28] So auch: Burrack/Stein a. a. O. S. 437; Finkelnburg a. a. O. S. 17; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 20.03.2009 – 1 S 419/09.

[29] VGH München BayVBl. 2006, 733, wiederholt in einer späteren Entscheidung in NVwZ 2006, 209.

[30] Zweifelnd auch Rittgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Jahren 2005 und 2006, KommJur 2007, 288, 293.

[31] BVerwG DVBl. 2003, 204 sowie BauR 2003, 209.

Bürgerentscheid und in der Vorgabe für Obergrenzen für Bruttonutzflächen, Geschossflächen- und Gesamtverkaufsflächenzahlen nur „Rahmenfestlegungen“ sieht, die noch einen „Planungsspielraum von substantiellem Gewicht“ belassen und genügend „Alternativen zur Abwägung der konkreten Belange“ offenhalten.[32]

Denn mit diesen „Rahmenfestlegungen“ erhebt der Verwaltungsgerichtshof München das Ergebnis des Bürgerbegehrens in den Rang eines öffentlichen Belangs, auch wenn diese Abwägung wegen des Beibehalts des „Planungsspielraums von substantiellem Gewicht“ für die Gemeinde überwunden werden kann. Einen derartigen (weiteren) öffentlichen Belang sieht aber weder § 1 Abs. 6 BauGB vor, noch wäre dieser Belang – wie ausgeführt – mit der der Gemeinde obliegenden Einheitlichkeit des Abwägungsvorgangs vereinbar.

V. Fazit

Die zweitstufige Bauleitplanung nach dem BauGB ist mit der frühzeitig verpflichtenden Öffentlichkeitsbeteiligung modern ausgestaltet und grundsätzlich rechtlich ausreichend. Sie sollte Vorbild auch für eine Neuausgestaltung von Planfeststellungsverfahren für Großvorhaben nach dem VwVfG sein. Im praktischen Vollzug gibt es aber viele Möglichkeiten, die Öffentlichkeitsbeteiligung zu modernisieren und insbesondere durch die Nutzung des Internets sowie moderner Kommunikationsformen attraktiv und transparent zu gestalten. Mehrwertmodelle für Bürger, wie etwa eine – auch finanzielle – Partizipation bei der Betreibung von Windparks (Bürger- oder Energiegenossenschaften etc.), können ebenso wie eine verstärkte Einbeziehung der so genannten „leisen Bürger“, zu einer verbesserten Öffentlichkeitsbeteiligung beitragen.

Intensivere Beteiligungsformen für die Bürger und deren Mitwirkung ergeben sich nach dem Besonderen Städtebaurecht der §§ 136 ff. BauGB. Die am 01. Januar 2007 eingefügte Vorschrift des § 171f BauGB „Private Initiativen für die Stadtentwicklung“ hat darüber hinaus für die hiervon erfassten Bereiche zu einem Paradigmenwechsel geführt und die Initiative und Verantwortung von privaten Akteuren gestärkt.

Plebiszitäre Elemente in der Bauleitplanung sowie Bürgerbegehren und Bürgerentscheide nach den Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen der Bundesländer müssen die Vorgaben des – höherrangigen – Bundesstädtebaurechts (BauGB) beachten. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide dürfen daher die eigene Verantwortung der Gemeinde für die Bauleitpläne (§ 2 Abs. 1 S. 1 BauGB) nicht missachten. Insbesondere die der Gemeinde obliegende Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander bei der Aufstellung der Bauleitpläne (§ 1 Abs. 7 BauGB) muss gewahrt bleiben.

In diesem Rahmen sind Bürgerentscheide dann zulässig, wenn sie der Gemeinde aufgeben, sich mit der Frage der Einleitung eines Bauleitplanverfahrens für ein Vorhaben zu befassen. Dabei muss insbesondere der Grundsatz der Erforderlichkeit nach § 1 Abs. 3 BauGB für die Aufstellung von Bauleitplänen von der Gemeinde gewahrt werden. Weiter kann es Plebiszite dann geben, wenn sie im Rahmen von „abwägungsfreien Entscheidungen“ und im Vorfeld des bauplanungsrechtlichen Verfahrens allein über die Grundsatzfrage des Baus oder des Nichtbaus eines Vorhabens bestimmen. In diesem Fall kann in der Folge in einem Plebiszit auch mittelbar über die Frage des „Ob“ der Aufstellung oder Nichtaufstellung eines Bauleitplans entscheiden werden. Dies ist maßgeblich bei rein projektbezogenen Plänen der Fall.

---

[32] VGH München a. a. O.

Der Bürgerentscheid in der Bauleitplanung

Zur Neufassung des Ausschlussgrundes „Bauleitplanung“ in § 16 g Abs. 2 Nr. 6 GO

Ute Bebensee-Biederer, Stellv. Geschäftsführerin des SHGT

Mit dem „Gesetz für Bürgerbeteiligung und vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen“ (Gesetz zur Stärkung der kommunalen Bürgerbeteiligung) vom 22.2.2013[1] erhielt § 16 g Abs. 2 Nr. 6 GO eine neue Fassung. Während § 16 g Abs. 2 Nr. 6 GO a.F. generell bestimmte, dass ein Bürgerentscheid über die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen nicht stattfinde, heißt es nun, dass ein Bürgerentscheid nicht stattfinde über „…6. Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses sowie dessen Änderung, Ergänzung oder Aufhebung…".

In einer gemeinsamen Stellungnahme kritisierten der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag und der Städteverband Schleswig Holstein im Januar 2013, dass das Instrument des Bürgerentscheids dazu führe, dass die repräsentative Verantwortung im Ergebnis ersetzt werde. Das Instrument der direkten Demokratie sollte das grundsätzliche System der repräsentativen Demokratie auf kommunaler Ebene ergänzen, aber nicht ersetzen. Die beiden Verbände haben die Einfügung der Negativregelung daher mit Nachdruck abgelehnt. Fragen der Stadt- und Gemeindeentwicklung, namentlich der Planungshoheit, seien nur in sehr eingeschränktem Umfang dem Instrument des Bürgerentscheids zugänglich. Dabei gehe es ausdrücklich nicht um den Ausschluss bürgerschaftlicher Mitwirkung an bauplanerischen Entscheidungsprozessen. Allein das Instrument des Bürgerentscheids erweise sich als ungeeignet.

Die Auswirkungen und der Umfang der Neufassung sollen daher im Folgenden kurz beleuchtet werden.

Nach der Begründung des Gesetzentwurfes[2] „ ... wird mit der neuen Fassung von Ziffer 6 klargestellt, dass die Durchführung der Bauleitplanung nach einem Aufstellungsbeschluss auch weiterhin in die ausschließliche Entscheidungskompetenz der Gemeindevertretung fällt ...“. Diese Aussage hat einen inhaltlichen und einen zeitlichen Aspekt: Nur eine ausdrücklich als Aufstellungsbeschluss bezeichnete Grundsatzentscheidung über die Einleitung eines Bauleitplanverfahrens ist einem Bürgerentscheid zugänglich und dies auch nur in diesem frühen Verfahrensstadium. Hingegen sind die über den Aufstellungsbeschluss hinausgehenden bundesgesetzlich geregelten Verfahrensschritte im Rahmen der Bauleitplanung und die dem Aufstellungsbeschluss nachfolgenden Abwägungsentscheidungen einem Bürgerentscheid aus unserer Sicht nicht zugänglich.

Das ist z. B. dann der Fall, wenn nach Beschlussfassung der Gemeindevertretung über die Aufstellung eines B-Plans die ortsübliche Bekanntmachung der Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 2 BauGB

---

[1] GVOBl. S. 72 ff.
[2] vgl. Landtags-Drs. 18/310

bereits erfolgt ist. Dieses Verfahren enthält neben der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung bereits die Abwägung der öffentlichen und privaten Belange sowie die Bekanntmachung der Bauleitplanung. Diese umfassende rechtliche Prüfung und komplexe Abwägung aller durch die Planung betroffenen Belange ist einem Bürgerentscheid nicht mehr zugänglich.
Wird mit dem Aufstellungsbeschluss zugleich der - regelmäßig der Öffentlichkeitsbeteiligung vorausgehende - Entwurfs- und Auslegungsbeschluss gefasst, muss aus unserer Sicht das gleiche gelten: Das Bauleitplanverfahren befindet sich bereits in einem über den Aufstellungsbeschluss hinausgehenden Verfahrensstand, ein Bürgerentscheid ist nicht mehr möglich.
Selbst wenn der Aufstellungsbeschluss, der vom BauGB nicht zwingend vorgeschrieben ist, unterbleibt bzw. der Aufstellungsbeschluss von einem Entwurfs- und Auslegungsbeschluss konkludent mitumfasst wäre, kann m. E. nichts anderes gelten: Hierfür spricht der eindeutige Wortlaut der neuen Regelung i.V.m. der Gesetzesbegründung, die eine weitergehende Auslegung kaum zulassen. Auch würde eine weitergehende Auslegung, die einen Bürgerentscheid noch zuließe, der Gemeinde die Planungssicherheit und die Möglichkeit nehmen, Investoren für größere Bauprojekte zu gewinnen. Deshalb sind vom Wortlaut her weitergehende landesrechtliche Regelungen i.d.R. mit einer Ausschlussfrist versehen, die der Gemeinde nach Ablauf die Planungssicherheit wiedergewährt. Ohne diese Frist kann die Planungssicherheit für die Kommune m.E. nur durch eine enge Auslegung des Gesetzeswortlautes gewährt werden. Direkte demokratische Elemente werden dann im Verfahren nach dem BauGB durch die Legitimation der Gemeinde für Bauleitplanverfahren gewährleistet.

Wiederkehrender Beitrag für Verkehrsanlagen gemäß § 8 a KAG Fluch oder Segen?

Dierk Habermann, Vorsitzender Richter am Schleswig-Holsteinischen OVG

Der Landesgesetzgeber hat mit dem Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalabgabengesetzes vom 13. 3. 2012 (GVOBl. S. 370) mit der Regelung des § 8 a KAG den sogenannten "wiederkehrenden Beitrag für Verkehrsanlagen" in das KAGSH eingeführt.

Besonderheiten des wiederkehrenden Beitrags

Der wiederkehrende Beitrag nach § 8 a Abs. 1 Satz 1 KAG dient wie der einmalige Beitrag nach § 8 KAG der Refinanzierung der Aufwendungen der Kommunen für Straßenbaumaßnahmen. Er kann anstelle des einmaligen Beitrags erhoben werden. Dies setzt eine gewisse Gleichartigkeit voraus.

1. Die Bezeichnung des Beitrags als "wiederkehrend" beruht allein darauf, dass abweichend von § 8 Abs. 4 Satz 3 KAG der Beitrag nicht mit dem Abschluss der einzelnen Straßenbaumaßnahme, sondern gemäß § 8 a Abs. 5 KAG mit dem Ablauf des 31. Dezember für das abgelaufene Kalenderjahr entsteht (Jährlichkeitsprinzip). Diese Bezeichnung fügt sich in die Nomenklatur des KAG ein. Nach § 12 KAG sind wiederkehrende Abgaben solche Abgaben, die für einen Zeitraum erhoben werden. Bis zur Einführung des wiederkehrenden Beitrags kannte das KAG als wiederkehrende Abgaben vor allem Steuern und Gebühren. Daneben aber auch die Kur- und Fremdenverkehrsabgabe (§ 10 KAG). Bei genauer Betrachtung wird der wiederkehrende Beitrag allerdings nicht wie die Jahressteuer für einen Zeitraum, sondern zur Deckung von Investitionsaufwendungen erhoben (§ 8 a Abs. 1 und 3 KAG), die in dem Zeitraum eines Kalenderjahres anfallen.
Die Unterscheidung zwischen "wiederkehrend" und "einmalig" kann zu Irritationen führen. Der Beitrag nach § 8 KAG ist zwar kein nach bestimmten Zeitabschnitten wiederkehrender Beitrag im Sinne des § 12 KAG, gleichwohl wiederkehrend zu unbestimmten Zeitpunkten mit jeder Straßenbaumaßnahme. Einmalig ist der Beitrag nach § 8 nur insoweit, als er für dieselbe Leistung nur einmal erhoben werden kann. Dies gilt jedoch gleichermaßen für den wiederkehrenden Beitrag, auch wenn für eine die Jahreswende überschreitende Investitionsmaßnahme mehrere zeitabschnittsweise Beiträge nach anteiligem Aufwand erhoben werden. An das (angebliche) Wesen des Beitrags als einmalig können daher keine Rechtsfolgen geknüpft werden. Auch kann deshalb dem wiederkehrenden Beitrag nicht die Qualität als "echter" Beitrag im kommunalabgabenrechtlichen Sinn abgesprochen werden (so aber Driehaus, NordÖR 2011 S. S. 261). Einen allgemeinen einheitlichen bundesrechtlichen Begriff des Beitrages, an den der Landesgesetzgeber gebunden wäre, gibt es nicht (BVerwG, Beschl. vom 14. 2. 1977 - VII B 161.75 -, VerwRspr. 29, 354). Auch enthält das Grundgesetz keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabentypen (st. Rsp. des BVerfG, Beschl. vom 18. 5. 2004 - 2 BvR 2374/99-, BVerfGE 110 S. 370 = NVwZ 2004 S. 1477). Führt der Landesgesetzgeber einen Beitrag in das Landesrecht ein, ist dies auch ein echter kommunalrechtlicher Beitrag im landesrechtlichen Sinn, es sei denn, die Bezeichnung als Beitrag ist rechtlich unzutreffend, weil es sich materiell um eine Steuer, Gebühr oder um eine Abgabe besonderer Art handelt.
Das Jährlichkeitsprinzip hat zur Folge, dass der Beitragsschuldner zwar jährlich zu einem Beitrag herangezogen wird, der Beitrag aber deutlich niedriger als der einmalige Beitrag ist.
2. Der entscheidende Unterschied zwischen einmaligem und wiederkehrendem Beitrag liegt darin, dass die Erhebung des wiederkehrenden Beitrags voraussetzt, dass Straßen, die in einem räumlichen und funktionalen Zusammenhang stehen müssen, zu einem Abrechnungsgebiet zusammengefasst werden, als eine einheitliche Einrichtung gelten und Investitionsaufwendungen für dieses Straßennetz auf sämtliche Grundstückseigentümer/dinglich Berechtigten verteilt werden, von deren Grundstücken aus das Straßennetz in Anspruch genommen werden kann (§ 8 a Abs. 1 und 2 KAG). Die Grundstückseigentümer finanzieren mithin nicht nur den Ausbau "ihrer" Straße, sondern aller Straßen eines Straßennetzes.

Historie und Gründe für die Einführung des wiederkehrenden Beitrags

Die Regelung des § 8 a geht auf eine parlamentarische Gesetzesinitiative zurück (LT – Drs. 17/1600). Vorbild sind entsprechende Regelungen in den Ländern Rheinland-Pfalz, Thüringen, Sachsen-Anhalt und Saarland. Die Neuregelungen der Länder Rheinland-Pfalz (§ 10 a KAG RhPf) und Thüringen (§ 7 a TKAG) unterscheiden sich jedoch wesentlich von der des § 8 a KAGSH, weil danach nicht erforderlich ist, dass die zu einer Einrichtung zusammengefassten Straßen in einem räumlichen und funktionalen Zu-

sammenhang stehen. Eine Vergleichbarkeit ist daher nur noch bedingt gegeben. Trotz teilweise unterschiedlichen Wortlauts entsprechen die Regelungen der Länder Sachsen-Anhalt (§ 6 a KAG-LSA) und Saarland (§ 8 a SKAG) dagegen der des § 8 a KAGSH.

Der Gesetzentwurf enthält keine Begründung. Auch die Gesetzesmaterialien sind wenig aufschlussreich. Der Städteverband Schleswig-Holstein stand der Einführung des wiederkehrenden Beitrags sehr zurückhaltend gegenüber und hat den Gesetzentwurf abgelehnt (Umdruck 17/2899). Demgegenüber hat der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag die Einführung begrüßt (Umdruck 17/3140). Der weitaus überwiegende Teil der Stellungnahmen teilt die Auffassung des Städteverbandes. Welche Gründe den schleswig-holsteinischen Gesetzgeber gleichwohl veranlasst haben, den wiederkehrenden Beitrag einzuführen, lässt sich nur vermuten. Anhaltspunkte können dem Plenarprotokoll des Landtages vom 23. 2. 2012 (17/12) entnommen werden. Danach sollte den Kommunen die Entscheidungsfreiheit eingeräumt werden, auf die Erhebung von Straßenbaubeiträgen ganz zu verzichten (durch Änderung des § 76 Abs. 2 GO - Anm: Die Regelung wurde zwischenzeitlich wieder aufgehoben) oder den Aufwand von Straßenbaumaßnahmen durch Erhebung von einmaligen oder wiederkehrenden Beiträgen zu decken. Weiterhin wurde das System des wiederkehrenden Beitrags als gerechter empfunden und als den Bürger entlastend bezeichnet.

Überlegungen zur Einführung des wiederkehrenden Beitrags in den Kommunen

1. Die Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen im Rahmen der Erhebung von Straßenbaubeiträgen zu erweitern, kann für sich genommen als positiv beurteilt werden. Allerdings ist eine Rückkehr vom wiederkehrenden Beitrag zum einmaligen Beitrag mit Einnahmeverlusten verbunden, so dass die Gestaltungsmöglichkeiten faktisch sehr eingeschränkt sind. Dies liegt daran, dass nach § 8 a Abs. 7 Satz 5 KAG bei der Umstellung von wiederkehrenden Beiträgen auf einmalige Beiträge durch Satzung zu bestimmen ist, in welchem Umfang geleistete wiederkehrende Beiträge auf den nächsten einmaligen Beitrag anzurechnen sind. Geleistete wiederkehrende Beiträge für den Ausbau anderer Straßen sollen mithin bei der Bemessung des wieder eingeführten einmaligen Beitrags Berücksichtigung finden, wenn die Straße ausgebaut wird, an der das beitragspflichtige Grundstück gelegen ist. Eine Mehrbelastung anderer Grundstückseigentümer zur Kompensation dieser Mindereinnahmen ist rechtlich ausgeschlossen.

2. Festzustellen ist, dass die Erhebung von Straßenbaubeiträgen durch die Regelung des § 8 a KAG "verkompliziert" wird (so der Städteverband SH, siehe auch Umdruck 17/2864) und die Gerichte sich über Jahre hinaus mit grundsätzlichen und detaillierten Rechtsfragen werden beschäftigen müssen, falls sich Gemeinden zur Einführung des wiederkehrenden Beitrags entschließen sollten. Dies hat die Entwicklung in Rheinland-Pfalz gezeigt, die dort letztlich zu der genannten Neuregelung geführt hat. Für Schleswig-Holstein gilt dies insbesondere auch deshalb, weil sich der § 8 a KAG nicht harmonisch in das Gesetz einfügt und wegen der Übernahme von Begrifflichkeiten aus Regelungen anderer Länder, die das KAGSH bisher nicht kannte.

a) Derzeit ist noch nicht abschließend geklärt, ob der wiederkehrende Beitrag überhaupt verfassungsgemäß ist. Bisher haben sich weder Landesverfassungsgerichte noch das Bundesverfassungsgericht mit dieser Frage befasst. Die Oberverwaltungsgerichte der Länder Rheinland-Pfalz (OVG RhPf, Urt. vom 4. 3. 1998 - 6 A 12471/97.OVG - zur Altregelung und Urt. vom 20.11.2007 - 6 C 10601/07.OVG -, DVBl 2008 S. 135 zur Neuregelung), Thüringen (ThürOVG, Urt. vom 11. 6. 2007 - 4 N 1359/98 -, ThürVBl 2008 S. 8 zur Altregelung) und Sachsen-Anhalt (OVGLSA, Urt. vom 11. 12. 2007 - 4 L 276/05 -) halten ihre jeweiligen landesrechtlichen Regelungen für verfassungsgemäß. Das VG Koblenz (Beschl. vom 1. 8. 2011 - 4 K 1392/10.KO -, GemHH 2011 S. 262) hält dagegen die Neuregelung des § 10 a KAG RhPf für verfassungswidrig und hat die Frage dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorgelegt. In der Literatur finden sich ebenfalls Stimmen, die die Verfassungsmäßigkeit des wiederkehrenden Beitrags in Frage stellen (siehe nur Driehaus, NordÖR 2011 S. 261 m. w. N. und Halter, Der wiederkehrende Straßenausbaubeitrag, Halle/Saale 2006).

Den Kommunen kann daher nur geraten werden, jedenfalls bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Richtervorlage mit der Einführung des wiederkehrenden Beitrags zu warten. Ob die Entscheidung auch für Schleswig-Holstein Klarheit bringt, bleibt abzuwarten, schon weil die Regelungen des KAG RhPf mit denen des KAGSH nur bedingt vergleichbar sind.

Die verfassungsrechtliche Problematik kann an der dieser Stelle nur angerissen werden. Ein Beitrag kann nur erhoben werden, wenn dem Beitragsschuldner ein Sondervorteil geboten wird. Abgesehen vom Gemeindeanteil wird allein den Grundstückseigentümern/dinglich Nutzungsberechtigten die Finanzierungsverantwortung der Investitionsaufwendungen durch Beitragszahlungen zugewiesen. Für die Allgemeinheit und damit auch die Grundstückseigentümer als Teil der Allgemeinheit ist die Straßennutzung ebenso wie die Möglichkeit der Straßennutzung kostenlos. Auch der wiederkehrende Beitrag kann daher nur an einen Vorteil geknüpft werden, der dem einzelnen Grundstückseigentümer in dieser Eigenschaft zuwächst. Die Grundstücksbezogenheit des Vorteils ist daher unverzichtbare Voraussetzung der Beitragserhebung. Ob ein grundstücksbezogener Vorteil immer auch dann gegeben ist, wenn eine Straße eines Straßennetzes ausgebaut wird, an der das Grundstück nicht gelegen ist, erscheint zumindest fraglich. So kann die vom saarländischen Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung zu § 8 a SKAG (LT Drs. Saarland 12/254 S. 7), der mit § 8 a KAGSH nahezu textidentisch ist, beispielhaft angeführte Verkehrsberuhigung zwar Auswirkungen auf eine andere Verkehrsanlage des Straßensystems haben, die nicht entsprechend ausgebaut wurde, aber keine den Verkehr beruhigende. Vielmehr wird zu befürchten sein, dass die Verkehrsberuhigung nachteilige Auswirkungen wegen der Verkehrsverdrängungen auf andere Straßen hat. Allgemein kann angenommen werden: Je größer das Straßensystem desto unwahrscheinlicher ist die Annahme, dass der Ausbau einer entfernt liegenden Straße, ungeachtet des noch bestehenden räumlichen und funktionalen Zusammenhangs, überhaupt Auswirkungen auf die Grundstückssituationen in anderen Straßen hat. Der Vorteil droht zur Fiktion zu werden. Soweit in den Gesetzesbegründungen anderer Länder (LT Drs. Saarland 12/254 S. 7 u. LT-Drs. Rheinland-Pfalz 15/318 S. 7) ausgeführt wird, die Erhebung wiederkehrender Beiträge sei gerechtfertigt durch den Vorteil, der den im Abrechnungsgebiet gelegenen Grundstücken dadurch vermittelt werde, dass ihnen durch das Vorhalten bzw. Bereitstellen des Straßennetzes in diesem Abrechnungsgebiet die Möglichkeit der Inanspruchnahme geboten werde, sei nur angemerkt, dass die Vorhalteleistung eine von der Leistung Straßenausbau zu unterscheidende Leistung ist. Dies wird schon dadurch deutlich, dass auch dann, wenn das Straßennetz gar nicht ausgebaut wird und keine Erneuerungsmaßnahmen durchgeführt werden, die Vorhalteleistung erbracht wird. Sie wird zudem auch dann erbracht, wenn wegen des Unterlassens von Straßenbau- und Unterhaltungsmaßnahmen sich die Erschließungssituation der Anliegergrundstücke wegen des Alterungsprozesses der Straßen verschlechtert. Wird eine nichtsteuerliche Abgabe wegen des Vorhaltens einer Einrichtung lediglich aus Anlass der Straßenausbaus verlangt, ist der Ausbauaufwand nur eine (untaugliche) Berechnungsgrundlage für den Wert der gebotenen Leistung, denn zwischen Ausbauaufwand und Vorhalte-

leistung besteht - wenn überhaupt - nur eine lockere Beziehung. Durch Investitionsmaßnahmen zur Herstellung, zum Ausbau und zur Erneuerung einer Einrichtung wird Anlagevermögen geschaffen bzw. erhalten, die sich daran anschließende Vorhaltung und Bereitstellung zur Benutzung gehört zum Werteverzehr und ist deshalb keine beitrags-, sondern eine gebührenfähige Leistung, wie der Blick auf leitungsgebundene Einrichtungen verdeutlicht.

b) Verfassungsrechtliche Fragen werfen auch die Regelungen des § 8 a Abs. 7 Satz 1 - 3 KAG auf. Danach sind, um Doppelbelastungen der Beitragspflichtigen zu vermeiden, in die Satzung Überleitungsregelungen zugunsten von Grundstückseigentümern/ dinglich Nutzungsberechtigten aufzunehmen, die ein Entgelt wegen der Erschließung ihres Grundstücks geleistet oder zu leisten haben (Satz 1). Entsprechendes gilt im Falle der Umstellung von einmaligen auf wiederkehrende Beiträge (Satz 2.). Diese Grundstücke sollen für einen zu bestimmenden Zeitraum bei der Aufwandsverteilung nicht berücksichtigt und nicht beitragspflichtig werden (Satz 3).
Doppelbelastungen treten in Folge der Umstellung von einmaligen auf wiederkehrende Beiträge nicht auf. Der Grundstückseigentümer, der ein einen Erschließungsbeitrag oder ein entsprechendes Entgelt für die Herstellung der sein Grundstück erschließenden Straße zu zahlen hat, und wenig später zu einem wiederkehrenden Beitrag wegen des Ausbaus einer andern Straße herangezogen wird, wird nicht doppelt belastet. Mit dem Entgelt für die Erschließung eines Grundstücks wird der Erschließungsvorteil abgegolten, der von dem Ausbauvorteil zu unterscheiden ist und zudem für eine andere Leistung gefordert wird. Letzteres gilt auch für den Grundstückseigentümer, der zu einem einmaligen Beitrag wegen des Ausbaus "seiner" Straße herangezogen wurde, und bald darauf wegen der Umstellung auf ein anderes Beitragssystem einen wiederkehrenden Beitrag wegen des Ausbaus anderer Straßen zahlen soll. Eine andere Frage ist, dass der betroffene Grundstückseigentümer wenig Verständnis dafür aufbringen wird, dass er sich an dem Ausbauaufwand anderer Straßen beteiligen soll, während sich die Grundstückseigentümer, deren Straßen nach der Systemumstellung ausgebaut wurden, an den Investitionsaufwendungen "seiner" Straße nicht finanziell beteiligt haben. Diese Ungleichbehandlung ist weder unbillig noch gleichheitswidrig. Sie ist Folge der neuen Rechtslage. Der Bürger kann nicht darauf vertrauen, dass die Gesetzeslage unverändert bleibt. Aus dem rechtsstaatlichen Prinzip der Sicherheit und des Vertrauensschutzes ergeben sich verfassungsrechtliche Grenzen nur für belastende Gesetze, die sich Rückwirkung beilegen. Hingegen schützt die Verfassung nicht die bloße Erwartung, das geltende Abgabenrecht werde fortbestehen (BVerfG, Beschl. vom 17.07.1974 - 1 BvR 51/69 u.a. -, BVerfGE 38, 61). Die Überleitungsregelungen sind mithin Verschonungsregelungen zur Erhöhung der Akzeptanz der Systemumstellung. Es mag noch angehen, für eine Übergangszeit bestimmte Grundstückseigentümer von der Heranziehung zu wiederkehrenden Beiträgen aus diesen Gründen zu verschonen, obwohl ihnen dieselben Vorteile geboten werden, die bei anderen Grundstückseigentümern zu einer Beitragsveranlagung führen, ansonsten wäre die Verschonungsregelung überflüssig. Wie bei Billigkeitsregelungen hat aber die Kommune die Einnahmeausfälle zu tragen. Werden dagegen die anderen Grundstückseigentümer auch noch wegen der Verschonung mehr belastet, weil die Grundstücke der verschonten Grundstückseigentümer schon bei der Aufwandsverteilung unberücksichtigt bleiben, dürfte dies kaum noch mit dem Grundsatz der Abgabengleichheit gemäß Art. 3 Abs. 1GG zu vereinbaren sein.
Letztlich kann insoweit nur das Bundesverfassungsgericht Klarheit schaffen. Die Oberverwaltungsgerichte haben nicht die Verwerfungskompetenz. Sie sind allerdings gehalten, zur Verfassungsmäßigkeit des wiederkehrenden Beitrags Stellung zu nehmen. Im Rahmen eines einstweiligen Rechtsschutzverfahren wird das OVG Schleswig zu prüfen haben, ob die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs gegen einen Abgabenbescheid anzuordnen ist, weil ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Bescheides bestehen. Dies wird das Gericht nur verneinen können, wenn es schon aufgrund summarischer Prüfung zu dem Ergebnis gelangt, dass die verfassungsrechtlichen Bedenken unbegründet sind. Andernfalls führt die Anordnung der aufschiebenden Wirkung jedenfalls zu Einnahmeverzögerungen. In Hauptsacheverfahren (Anfechtungsklagen/Normenkontrollen) hat das OVG die Verfassungsmäßigkeit durch zu prüfen und im Falle angenommener Verfassungswidrigkeit die Entscheidung des Bundes-verfassungsgerichts einzuholen. Auch dies sollten die Kommunen bedenken, bevor sie den wiederkehrenden Beitrag einführen.

c) Sollte sich der wiederkehrende Beitrag als verfassungsgemäß erweisen, wird in der Rechtsprechung die Frage, ob die zu einer Einrichtung zusammengefassten Straßen in dem erforderlichen räumlichen und funktionalen Zusammenhang stehen (§ 8 a Abs. 2 Satz 2 KAG), breiten Raum einnehmen. Was unter dem Begriffspaar "räumlicher und funktionaler Zusammenhang" zu verstehen ist, ist nicht abschließend geklärt. Dies zeigt die Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte anderer Bundesländer (siehe OVG RhPf, Urt. vom 8. 10. 1993 - 10 C 10237/93 -, AS RP-SL 24 S. 261 u. Urt. vom 18. 3. 2003 - 6 C 10580/02 -, NVwZ-RR 2003 S. 591; ThürOVG, Urt. vom 11. 6. 2007 - 4 N 1359/98 -, ThürVBl 2008 S. 8; OVGLSA, Urt. vom 13. 1. 2005 - 4/2 K 36/03 -, JMBl LSA 2005 S. 81). Beispielhaft sei hier nur die Entwicklung der Rechtsprechung in Rheinland-Pfalz angeführt, die letztlich den dortigen Gesetzgeber zu der Neuregelung des § 10 a KAG RhPf unter Verzicht auf dieses Erfordernis veranlasst hat, worauf allerdings nach dem zuvor eingeholten Gutachten von Schoch (Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung wiederkehrender Beiträge für Verkehrsanlagen S. 65) aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht verzichtet werden kann. Nach dem Grundsatzurteil vom 08.10.1993 ist das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz unter Berücksichtigung des Vorteilsbegriffs davon ausgegangen, ein räumlicher und funktionaler Zusammenhang könne in kleineren und mittleren Gemeinden zwischen den Verkehrsanlagen im gesamten Gemeindegebiet vorliegen, während in größeren Städten die Bildung solcher Abrechnungseinheiten in aller Regel ausscheide, so dass insoweit auf kleinere Abrechnungseinheiten zurückzugreifen sei. Unter einer kleineren Gemeinde sei nicht lediglich eine Ortsgemeinde mit weniger als eintausend Einwohnern zu verstehen (OVG RhlPf., Urt. vom 25.11.2003 - 6 A 10631/03 -). Ein funktionaler Zusammenhang sei nur bei einem System von Verkehrsanlagen gegeben, das für sich genommen die Zufahrt zu dem übrigen Straßennetz biete. Ein solches System bestehe aus Verkehrsanlagen, die durch Straßen mit stärkerer Verkehrsbedeutung zu einer Einheit zusammengefasst würden. Diese Straßen könnten beispielsweise als Ring um ein Netz von Verkehrsanlagen herum oder durch ein solches Netz hindurchführen. Daran anknüpfend aber verschärfend hat das Gericht später ausgeführt, für den funktionalen Zusammenhang sei es im Hinblick auf den beitragsrechtlichen Vorteilsbegriff zwingende Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit einer Abrechnungseinheit, dass sämtliche Grundstücke innerhalb des Abrechnungsgebietes auf dieselbe oder dieselben Straßen mit stärkerer Verkehrsbedeutung angewiesen sind, um in die verschiedenen Richtungen Anschluss an das übrige Straßennetz zu finden. Diese Voraussetzung sei nicht erfüllt, wenn der Zugang zu dem sonstigen Verkehrsnetz in eine oder mehrere gleiche Richtungen nicht lediglich durch eine Straße mit Bündelungsfunktion, sondern durch mehrere Verkehrsanlagen dieser Art vermittelt

werde (OVG RhlPf., Urt. vom 18.03.2003 - 6 C 10580/02 -, NVwZ-RR 2003 S. 591).
Die Frage, ob ein räumlicher und funktionaler Zusammenhang gegeben ist, ist danach eine Frage des Einzelfalls. Voraussetzung ist ein in sich geschlossenes Straßensystem mit Anschluss an das übrige Verkehrsnetz in jeder Richtung nur vermittelt durch eine Straße. Auch kommt nur die Bildung relativ kleinräumiger Abrechnungseinheiten in Betracht. Welche Entwicklung die Rechtsprechung des OVG Schleswig nehmen wird, bleibt abzuwarten.

3. Ob das System des wiederkehrenden Beitrags im Vergleich zu dem des Beitrags nach § 8 KAG "gerechter" ist, hängt von der wertenden Betrachtung der Betroffenen ab und wird je nach Betroffenheit unterschiedlich beurteilt werden. Ein objektiver Maßstab besteht nicht.

4. Der Ortsgesetzgeber wird schließlich vor Einführung des wiederkehrenden Beitrags sorgfältig zu prüfen haben, welche Auswirkungen dies zur Folge hat. Die tatsächlichen Verhältnisse in der Gemeinde sind insoweit von untergeordneter Bedeutung. Die tatsächlichen Gemeindeverhältnisse sind ausschlaggebend für die Frage, ob in der Gemeinde Straßen vorhanden sind, die zu einem Abrechnungsgebiet im Sinne des § 8 a Abs. 2 KAG zusammengefasst werden können. Die Auswirkungen der Entscheidung für die Einführung des wiederkehrenden Beitrags sind im Wesentlichen systembedingt.

a) Die Aussage, der wiederkehrende Beitrag wirke für den Bürger entlastend, trifft in dieser Allgemeinheit nicht zu. Für die Gesamtheit der Beitragsschuldner ist eher eine Mehrbelastung zu befürchten. Dies hängt mit dem Mindestgemeindeanteil, dem Begriff Investitionsaufwendungen in § 8 a Abs. 3 KAG und - vor allem - den Ansprüchen der Bürger zusammen.

(1) § 8 a Abs. 4 Satz 2 KAG bestimmt ausdrücklich, dass der Gemeindeanteil in der Satzung festzulegen ist und nicht weniger als 15 vom Hundert des Aufwandes betragen darf. Diese Regelung entspricht der des § 8 Abs. 1 Satz 3 KAG. Da aber der Gemeindeanteil nach § 8 a Abs. 4 Satz 1 KAG nach dem Verkehrsaufkommen, das nicht den Beitragsschuldnern zuzurechnen ist, zu bemessen ist, ist für jedes Abrechnungsgebiet im Sinne des § 8 a Abs. 1 ein gesonderter Gemeindeanteil festzulegen. Nach der Rechtsprechung des OVG RhPf. zum (alten) KAG RhPf von 1996 (Urt. vom 29. 4. 1999 - 6 A 12701/98 -) soll bei der Bemessung des Gemeindeanteils das Gewicht der einzelnen Verkehrsanlagen in der Abrechnungseinheit anhand ihrer Länge oder erforderlichenfalls anhand ihrer flächenmäßigen Ausdehnung zu berücksichtigen sein. Diese Rechtsprechung dürfte auf das schleswig-holsteinische Landesrecht nicht übertragbar sein. Auf das Gewicht einzelner Verkehrsanlagen oder ihre Einstufung in Straßentypen (wie bei § 8 KAG) kommt es nach dem Wortlaut des § 8 a Abs. 4 Satz 1 KAG nicht an, sondern einzig und allein auf das Verhältnis von Anliegerverkehr und Allgemeinverkehr. Die Gemeinden sind daher gehalten, für jede Abrechnungseinheit dieses Verhältnis zu ermitteln und entsprechend diesem Verhältnis den Gemeinde- und Anliegeranteil festzulegen. Der Mindestgemeindeanteil gemäß § 8 a Abs. 4 Satz 2 KAG ist nur eine Untergrenze. Das den Beitragsschuldnern nicht zuzurechnende Verkehrsaufkommen ist der Verkehr, der weder Ziel noch Quelle im Abrechnungsgebiet hat. Da der Verkehr auf sogenannten Haupterschließungsstraßen aber auch der auf Innerortsstraßen (insbesondere bei Bildung großer Abrechnungseinheiten) weitaus überwiegend Anliegerverkehr im vorgenannten Sinne sein dürfte, führt die Bildung von Abrechnungseinheiten - im Vergleich zum System des einmaligen Beitrags - tendenziell zu einer Mehrbelastung der Gesamtheit der Beitragsschuldner, wenn der Ortsgesetzgeber die gesetzlichen Möglichkeiten ausschöpft.

(2) Gegenstand des wiederkehrenden Beitrags sind gemäß § 8 a Abs. 1 KAG Investitionsaufwendungen für Verkehrsanlagen. Der Begriff der Investitionsaufwendungen wird in § 8 a KAG nicht definiert und findet in § 8 KAG keine Entsprechung. Er könnte umfassend verstanden werden und Instandhaltungsaufwand einschließen, der nach § 8 KAG nicht beitragsfähig ist. Da nach § 8 a Abs. 1 der wiederkehrende Beitrag aber anstelle des einmaligen Beitrags erhoben wird und Gegenstand dieses Beitrags nur die dort genannter Maßnahmen sind, dürfte unter Investitionsaufwand im Sinne des § 8 a Abs. 1 KAG (nur) der Aufwand für die Herstellung, den Ausbau oder Umbau sowie die Erneuerung von Verkehrsanlagen zu verstehen sein.

(3) Die Erwartung, dass das Anspruchsverhalten der Bürger steigen wird, wenn sie sehen, dass andere Straßen "mit ihrem Geld" vorteilhaft ausgebaut werden, liegt nahe (siehe hierzu die Stellungnahmen des Bundes der Steuerzahler, Umdruck 17/2950, von Haus & Grund, Umdruck 17/2904, und des Städteverbandes, Umdruck 17/2899). Dies mag man wie der SHGT (Umdruck 17/3140), der den wiederkehrenden Beitrag befürwortet und eine Förderung des Baugewerbes erwartet, weil der Widerstand der Bürger gegen Straßenbaumaßnahmen gemindert werde, positiv beurteilen, führt aber zwangsläufig zu Mehrbelastungen der Beitragsschuldner und des gemeindlichen Haushalts.

b) Aus der Sicht der einzelnen Beitragsschuldner stellen sich die Auswirkungen des Systems wiederkehrender Beitrag unterschiedlich dar. Hier kommt es zu Belastungsverschiebungen. Die Zusammenfassung mehrerer Straßen zu einer Einrichtung führt zu einer Nivellierung des Beitragssatzes. Dies wird als gerechter angesehen. Es lassen sich jedoch zahlreiche Beispiele bilden, die diese Annahme in Zweifel ziehen. So liegen z.B. in bevorzugten Wohngebieten die Beitragssätze beim einmaligen Beitrag wegen der aufgelockerten Bebauung regelmäßig deutlich höher als in verdichteten Wohnlagen.
Im Vordergrund der Betrachtung liegt regelmäßig, dass der Beitragsschuldner bei Anwendung des Systems des wiederkehrenden Beitrags mit deutlich geringeren Beiträgen im nur zwei- bis dreistelligen Bereich - allerdings jährlich wiederkehrend - als bei der Heranziehung zum einmaligen Beitrag, der einen fünfstellen Betrag ausmachen könne, belastet werde. Die Kehrseite ist, dass Anlieger anderer Straßen, die keinen einmaligen Beitrag zu leisten hätten, diese "Wohltat" bezahlen und erst u.U. mit erheblicher zeitlicher Verzögerung in den "Genuss" des neuen Beitragssystems gelangen. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass der wiederkehrende Beitrag mit der Vorstellung verbunden ist, dass auf längere Sicht die Belastung in der Summe in etwa gleich bleibt, was jedoch von der Frage abhängig ist, in welchen Straßen, mit welchem Aufwand und in welchem Zeitabstand Straßenbaumaßnahmen durchgeführt werden. Geht man von einer Belastungsgleichheit aus, errechnet sich eine jährliche Belastung in Höhe von 500 €, verteilt auf 20 Jahre bei einem angenommen (Erneuerungs-)Beitrag in Höhe von 10.000 € (Inflationssteigerungen nicht berücksichtigt). Jedenfalls wird deutlich, dass der wiederkehrende Beitrag im Vergleich zum einmaligen Beitrag einen Stundung- und Ratenzahlungseffekt hat. Stundung und Ratenzahlung sind aber auch bei Heranziehung zum einmaligen Beitrag möglich und werden in der Praxis auch gewährt und zwar über die engen Grenzen der (an sich) anzuwendenden AO hinaus. Wenn es dem Gesetzgeber maßgeblich auf den Vorteil des Ratenzahlungseffektes angekommen wäre, hätte es dazu der Einführung eines neuen Beitragssystems nicht bedurft. Sinnvoll wäre es gewesen, das KAG (wie in anderen Ländern) durch eine großzügige Stundungs- und Ratenzahlungsregelung zu ergänzen. Darauf wird in den Stellungnahmen wiederholt hingewiesen (vgl. Umdrucke 17/2678, 17/2904). Zumindest wäre zu erwarten gewesen, dass der

Gesetzgeber (auch) in § 8 KAG eine Stundungs- und Ratenzahlungsregelung einfügt, damit eine echte Wahlfreit zwischen den Beitragssystemen gegeben ist.
Weitere Belastungsverschiebungen ergeben sich aus Gründen des Artzuschlages. Grundstücke, die mit einem Artzuschlag (insbesondere gewerblich genutzte Grundstücke) zu belegen sind, ziehen deshalb weitere Aufwandsanteile auf sich. Beim einmaligen Beitrag profitieren davon die Eigentümer der übrigen an der Straße gelegenen Grundstücke. Diese werden mehr belastet, wenn "reine" Anliegerstraßen in die Abrechnungseinheit einbezogen werden. Mehr belastet werden auch die mit dem Artzuschlag zu belegenen Grundstücke, wozu auch gemeindeeigene Grundstücke (Rathaus, Schule, Kindergarten etc.) zählen, weil sie dann auch Aufwandsanteile aus anderen Straßen auf sich ziehen. Entlastet werden die Anlieger "reiner" Anliegerstraßen. Entsprechendes ist wegen der nur eingeschränkten Straßenbaulast der Kommunen zu Lasten der Anlieger klassifizierter Straßen zu erwarten, wenn derartige Straßen in die Abrechnungseinheit einbezogen werden. Allerdings kann man insoweit nur von einer tendenziellen Mehr- und Minderbelastung sprechen, weil die reale Belastung von der Zahl der Baumaßnahmen und dem Ort ihrer Durchführung abhängen.
Eine Entlastung auf Null erfahren die vermietenden Grundstückseigentümer, wenn sich die Rechtsprechung durchsetzen sollte, dass es sich bei dem wiederkehrenden Beitrag um "laufende öffentliche Lasten des Grundstücks" im Sinne des § 2 Nr. 1 BetrKV handelt. In diesem Fall kann der Beitrag auf Mieter abgewälzt werden. Sie tragen dann die Finanzierungslast der Investitionsmaßnahmen, obwohl sie nach dem Beitragsrecht nicht zum Kreis der Vorteilhabenden gehören.

c) Aus gemeindlicher Sicht wird als vorteilhaft angesehen, dass die Einführung wiederkehrender Beiträge gemeindliche Investitionsprogramme für den Straßenbau verstetige, zu einer größeren Kontinuität und gleichmäßigen Investitionstätigkeit führe und den gleichartigen Ausbau in der Gemeinde fördere (Gemeindetag, Umdruck 17/3140). Hierzu sei angemerkt, dass auch der wiederkehrende Beitrag ein Instrument der Refinanzierung getätigter Investitionen ist. Zusätzliche Einnahmen für den gemeindlichen Haushalt werden dadurch nicht zielt. Die Refinanzierung wird durch das Jährlichkeitsprinzips lediglich in bestimmten Fällen verkürzt. Warum gemeindliche Investitionsprogramme nicht auch mit den Instrumenten des einmaligen Beitrags einschließlich der Möglichkeit, Vorauszahlungen zu erheben, kontinuierlich durchgeführt werden können, ist aus rechtlicher Sicht nicht nachvollziehbar. Die Entscheidung über die Durchführung notwendiger Straßenbaumaßnahmen obliegt allein der Gemeinde. Hintergrund der Überlegungen dürfe daher die Erwartung sein, dass der Widerstand der Bürger gegen die Straßenbaumaßnahmen abnimmt, wenn sie ohnehin jährlich zahlen müssen und die Beitragsbelastung - allerdings nur temporär - auf mehrere Schultern verteilt wird. Ob deshalb der wiederkehrende Beitrag auch auf größere Akzeptanz der Bürger stoßen wird, wird gerade auch von Interessenverbänden in Zweifel gezogen (vgl. Umdrucke 17/2864, 17/ 2904 und 17/2950). Unbestreitbar ist, dass der wiederkehrende Beitrag schon wegen der jährlichen Beitragserhebung und -berechnung zu einem höheren Verwaltungsaufwand führen wird (so ausdrücklich die Stellungnahme des Innenministeriums, Umdruck 17/3212, siehe auch Driehaus, NordÖR 2011, 261). Dieser Aufwand ist nicht beitragsfähig und demzufolge aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu bestreiten.

Fazit:
Die Einführung des wiederkehrenden Beitrags ist ein Segen für die Verwaltungsgerichte, die Anwaltschaft und die Kommunalberatungsunternehmen, ihnen werden ebenso wie Referenten und Kommentatoren neue Betätigungsfelder eröffnet.
Ein Segen ist der wiederkehrende Beitrag auch für vermietende Grundstückseigentümer. Tendenziell vorteilhaft wirkt sich der wiederkehrende Beitrag auf die Belastung der Anlieger "reiner" Anliegerstraßen - zum Nachteil anderer Beitragspflichtiger - aus.
Die Gesamtheit der Beitragspflichtigen und die gemeindlichen Haushalte müssen mit Mehrbelastungen rechnen. Inwieweit aus Gründen der Akzeptanz ein Mehr an Rechtsfrieden eintreten wird, bleibt abzuwarten.
Positiv ist der Stundung- und Ratenzahlungseffekt des wiederkehrenden Beitrags zu beurteilen. Der Einführung eines neues neuen Beitragssystems hätte es insoweit allerdings nicht bedurft.
Kritisch ist anzumerken, dass der Gesetzgeber sich darauf beschränkt hat, eine Vorschrift eines anderen Bundeslandes textidentisch zu übernehmen, ohne zu reflektieren, inwieweit die Regelung sich in das KAGSH mit seinen Begrifflichkeiten einfügt und zielführende Anregungen der Stellungnahmen nicht berücksichtigt und (soweit ersichtlich) nicht einmal erörtert hat.
Ein Fluch ist der wiederkehrende Beitrag schon deshalb nicht, weil die Kommunen von seiner Einführung in das Ortsrecht Abstand nehmen können.

Kurzbericht zum Sachstand der Einführung des Digitalfunks im Bereich der nichtpolizeilichen BOS in Schleswig-Holstein

Dirk Oesau, Koordinator für die Interessen der nichtpolizeilichen BOS und der Kommunalen Landesverbände im Projekt BOS-Digitalfunk

1. Aufbau und Inbetriebnahme der Netzinfrastruktur in Schleswig-Holstein
Bis auf eine Basisstation im Norden von Sylt ist der gesamte Aufbau des Digitalfunknetzes in Schleswig-Holstein abgeschlossen. Die Errichtung dieser Basisstation hatte sich aufgrund der schwierigen Standortsuche und Bedenken von Anwohnern zunächst verzögert und soll nun im September beginnen. Das gesamte Netz wurde in Betrieb genommen und der sogenannte „erweiterte Probebetrieb“ erfolgreich durchgeführt. In den kommenden Monaten werden den Kreisen und kreisfreien Städten einige Funkgeräte zur Verfügung gestellt, um die Funknetzversorgung durch eingewiesene Personen zu überprüfen. Die Ergebnisse dieser Überprüfung sollen bei der geplanten Feinjustierung des Netzes berücksichtigt werden.

2. Landesweite Sammelbeschaffung
Für die landesweite Sammelbeschaffung sind insgesamt 1500 Aufträge für ca. 19.500 BOS-Digitalfunkgeräte beim Innenministerium eingegangen. Bei der Prüfung der Beschaffungsaufträge wurden bei einigen wenigen Unstimmigkeiten festgestellt, die zu Rückfragen bei den Auftraggebern führten. Diese Prüfungen

sind noch nicht vollständig abgeschlossen, so dass einige Auftraggeber noch keine Eingangsbestätigung erhalten haben.
Zeitgleich haben die Kommunalen Landesverbände und die GMSH eine Vereinbarung zur Durchführung der Beschaffung ausgehandelt und im Juni unterzeichnet.
Derzeit ist geplant, die Ausschreibung im Herbst zu veröffentlichen, so dass in der ersten Jahreshälfte 2014 die Vergabeentscheidung getroffen werden könnte. Da im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens auch eine Bemusterung durchgeführt werden soll, wird die „Arbeitsgruppe Endgeräte“ aus dem Bereich der zukünftigen Nutzerinnen und Nutzern noch Unterstützung benötigen und entsprechend auf Sie zukommen. Nach der Vergabeentscheidung werden zusammen mit den Auftragnehmern die Parametrierung der Funkgeräte und die Anpassung des Zubehörs vorgenommen.
Auf Grund dieses Zeitplanes können die für das Jahr 2013 geplanten Beschaffungen erst im kommenden Jahr durchgeführt werden und müssen dementsprechend in der Haushaltsplanung für das Jahr 2014 berücksichtigt werden.

3. Autorisierte Stelle des Landes Schleswig-Holstein

Die Autorisierte Stelle des Landes Schleswig-Holstein gewährleistet und überwacht den operativ-taktischen Betrieb des Digitalfunknetzes aller BOS im Land. Sie organisiert und koordiniert die operativ-taktische Nutzung des Digitalfunks für die BOS in Schleswig-Holstein und hat in ihrem Aufgabenfeld Weisungsbefugnis gegenüber allen am Digitalfunk teilnehmenden BOS.
Mit dieser Aufgabe sind in Schleswig-Holstein derzeit 16 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Landespolizeiamt betraut. Die „Arbeitsgruppe Autorisierte Stelle“, in der die Kommunalen Landesverbände mitgearbeitet haben, hat eine Aufgabenanalyse durchgeführt und einen Mehrbedarf an Personal für die Bewältigung der heutigen und zukünftigen Aufgaben festgestellt. Die Frage, ob und wie dieser Personalbedarf bei der derzeit schwierigen Haushaltslage und den anstehenden Stelleneinsparungen auf Landesebene gedeckt werden kann, wird das Land und die Kommunen vor eine große Herausforderung stellen und uns zwingen, gemeinsam Lösungsansätze zu entwickeln.

4. Digitalfunk-Servicestellen der Kreise und kreisfreien Städte

In der „Arbeitsgruppe zur Einrichtung kommunaler Digitalfunk-Servicestellen“ wurde ein Rechenmodell entworfen, um sowohl die Qualifikation als auch die Anzahl der notwendigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu ermitteln. Derzeit wird das Rechenmodell verfeinert, so dass es in kürze den Kreisen und kreisfreien Städten für die Planung ihrer Servicestellen zur Verfügung stehen wird. Die Digitalfunk-Servicestellen stellen die Anlaufstelle für die zukünftigen Nutzerinnen und Nutzer des BOS-Digitalfunks dar und sind unter anderem für die regelmäßige Durchführung von Updates der Funkgeräte zuständig.

Bei Erprobungen werden Erfahrungen mit den Geräten gesammelt.

5. Digitalfunk-Ausstattung der Leitstellen

Landesweit sind bereits alle kooperativen und polizeilichen Regionalleitstellen über entsprechende Leitungen an das Digitalfunknetz angebunden, so dass bereits über das bestehende Kommunikationssystem digitaler Sprechfunkverkehr betrieben werden könnte und im Bereich der Polizei auch schon wird. Die notwendige Anpassung der Einsatzleitsysteme ist jedoch noch nicht erfolgt, so dass eine vollumfängliche Nutzung des Digitalfunks zur Einsatzbearbeitung noch nicht möglich ist.
Zur Anbindung der rein kommunalen Leitstellen wurde eine Arbeitsgruppe gegründet, die dieses Thema bearbeitet. Derzeit ist insbesondere die für den Kreis Segeberg zuständige Leitstelle in Norderstedt intensiv mit diesem Thema beschäftigt.
Durch die notwendigen, umfangreichen Anpassungen im Bereich der Leitstellen stehen das Land wie auch die Kreise und kreisfreien Städte als Betreiber der Leitstellen sowohl vor finanziellen als auch vor zeitlichen Herausforderungen.

6. Ausbildung

Durch die gute Vorarbeit der Teilprojektgruppe 7 „Sprechfunkausbildung“ und der Lehrkräfte der Landesfeuerwehrschule konnten in diesem Jahr die ersten vier Digitalfunk-Fortbildungen für Kreisausbilderinnen und Kreisausbilder durchgeführt werden, an denen auch Kräfte der Berufsfeuerwehren, der Hilfeleistungsorganisationen und des Rettungsdienstes teilnehmen konnten.

7. Überarbeitung der Funkrufnamensystematik

Zum ersten Entwurf der neuen Funkrufnamensystematik hat es eine Vielzahl von Rückmeldungen gegeben, die geprüft werden müssen und dann gegebenenfalls in die endgültige Fassung mit einfließen werden. Da die landesweite Sammelbeschaffung die personellen Ressourcen stark gebunden hat und immer noch bindet, wurde die Überarbeitung der Funkrufnamensystematik zunächst zurückgestellt. Es ist unumstritten, dass die neue Funkrufnamensystematik mit ausreichend zeitlichem Abstand vor der ersten Auslieferung von Funkgeräten und in direktem Zusammenhang mit der Beantragung von BOS-Sicherheitskarten für die Funkgeräte erfolgen muss. Dementsprechend wird dieses Thema in kürze weiter bearbeitet.

8. Erprobungen

Seit der Beschaffung von 100 Digitalfunkgeräten durch das Referat Feuerwehrwesen und Katastrophenschutz im Jahr 2011 konnten bereits viele Erprobungen durch die Feuerwehren und Katastrophenschutzeinheiten durchgeführt werden. Die dort gesammelten Erfahrungen fließen direkt in die Arbeit der „Arbeitsgruppe Taktik“ und der „Arbeitsgruppe Endgeräte“ ein und fördern so eine anwender- und praxisbezogene Ausrichtung der Arbeitsgruppen.
Unter anderem hat bereits zum dritten mal eine gemeinsame Digitalfunk-Erprobung aller BOS auf dem Wacken Open Air stattgefunden, bei der nicht nur die mehrere Tage andauernde intensive Nutzung der Geräte aufschlussreiche Erkenntnisse lieferte, sondern auch die Beobachtung der Netzauslastung bei gleichzeitiger Nutzung der GPS-Ortung mittels Digitalfunk.

9. Zusammenfassung und Ausblick

Die dargestellten Sachstände zeigen deutlich, dass das Projekt der Einführung des BOS-Digitalfunks sich in den vergangenen Monaten und Jahren deutlich weiter entwickelt hat und wir den „point of no return“ deutlich überschritten haben. Die vor uns stehende, mehrjährige Migrationsphase wird von uns allen ein Mehr an Leistung fordern. Unter anderem seien hier genannt:

- die logistische Herausforderung bei der Verteilung der beschafften Endgeräte,
- die fachgerechte Installation von Fahrzeugfunkanlagen,
- die Doppelvorhaltung von analoger und digitaler Funktechnik in der Übergangsphase,

- die Bereitschaft und Geduld, konstruktiv an der Behebung von Fehlern mitzuarbeiten, die in der Startphase eines Projektes dieser Größenordnung nahezu vorprogrammiert sind.

Abschließend möchte ich den vielen unermüdlich engagierten Mitgliedern der Arbeitsgruppen danken, die dazu beitragen, dass sich im Thema Digitalfunk etwas bewegt. Durch die vielen äußeren aber auch inneren Einflüsse auf das Projekt Digitalfunk drohen immer wieder zeitliche Verzögerungen, die nur durch dieses Engagement halbwegs zu beherrschen sind.
Haben Sie Geduld mit dem Digitalfunk – er kommt langsam aber unaufhaltsam auf uns zu und manche wird es trotzdem überraschen, wenn er dann plötzlich da ist.

Aus der Rechtsprechung

§ 35 III 3 BauGB, § 1 IV BauGB, § 35 III BauGB, § 113 V 2 VwGO

Kommunale Standortsicherung durch Bauleitplanung

Leitsätze

1. Die Sicherung von kommunalpolitischen oder kommunalwirtschaftlichen Zielen durch Bauleitplanung verstößt gegen das Bauplanungsrecht.
2. Das geltende Städtebaurecht hat Neutralität gegenüber vorhandenen Wettbewerbsinteressen zu wahren.
3. Die Festsetzung eines Bebauungsplans, nach der ausschließlich Anlagen verwirklicht werden dürfen, die unter kommunaler Beteiligung betrieben werden, ist unzulässig. Sie verstößt gegen den gesetzlichen abschließenden Katalog zulässiger Festsetzungen (Typenzwang); Festsetzungen dürfen von einem Plangeber nicht „erfunden" werden.
4. Das Plankonzept eines Bebauungsplans, welches mit zulässigen Mitteln der Bauleitplanung nicht erreicht werden kann (hier: die Sicherung gemeindlichen Einflusses in nach den Festsetzungen des Plans erlaubten Bauvorhaben), verstößt gegen das Gebot der städtebaulichen Erforderlichkeit und ist unzulässig.

Urteil des Schleswig Holsteinischen OVG vom 04.04.2013, - Az: 1 LB 7/12 –

Zum Sachverhalt:
Die Klägerin begehrt immissionsschutzrechtliche Genehmigungen für zwei Windenergieanlagen im Gebiet der beigeladenen Gemeinde.
Sie beabsichtigt die Errichtung und den Betrieb von zwei Windenergieanlagen (Nabenhöhe 78 m, Rotordurchmesser 82 m, Nennleistung 2 MW) auf einem Grundstück, welches im Eigentum eines Gesellschafters der Kl. steht. Derzeit wird die im Außenbereich gelegene Fläche als intensives Grünland bewirtschaftet. Der Siedlungsbereich der beigel. Gemeinde befindet sich ca. 1,5 km südlich.
Der Standort befindet sich innerhalb eines Eignungsgebietes für Windenergienutzung. Die aktuelle Fassung des Regionalplans basiert auf dem Landesentwicklungsplan (LEP) Schleswig-Holstein 2010. Das Eignungsgebiet selbst hat eine Größe von ca. 130 ha.
Die im nördlichen Gemeindegebiet der Beigel. belegene Fläche liegt innerhalb des derzeit in Kraft befindlichen Flächennutzungsplanes. Er umfasst eine Flächengröße von ca. 222 ha. Darin ist das streitgegenständliche Grundstück als Fläche für die Landwirtschaft ausgewiesen. Er weist zudem in räumlicher Nähe in westlicher bzw. nordöstlicher Richtung zu den streitbefangenen Standorten drei Windeignungsflächen mit einer Größe von insgesamt ca. 12,3 ha aus. Diese sind jeweils mit zwei Windkraftanlagen bebaut. Darüber hinaus ist ebenfalls in der Nähe im Nordosten des Plangebietes eine weitere Windkraftanlage als privilegierte Nebenanlage zu einem landwirtschaftlichen Betrieb genehmigt und errichtet worden. Weitere Windenergieanlagen befinden sich in 2 nördlich bzw. nordöstlich angrenzenden Gemeindegebieten sowie entlang des Küstenstreifens.
Eine Änderung dieses Flächennutzungsplanes ist durch einen Aufstellungsbeschluss der Gemeindevertretung eingeleitet worden. Parallel dazu ist die Aufstellung eines Bebauungsplanes beschlossen worden. Als Planungsziel wurde hierin angeführt, dass die im Regionalplan ausgewiesene Eignungsfläche - soweit sie sich im Gemeindegebiet befindet - zur maximalen Kapazitätsausnutzung über die drei bisherigen Korridore hinaus in Gänze für die Errichtung von Windkraftanlagen dargestellt werden solle. Es sei die Errichtung eines „Bürgerwindparks" zum Gemeinwohl der Bürger beabsichtigt.
Im Oktober 2010 wurde eine Veränderungssperre über das Gebiet als Satzung beschlossen, die bis November 2013 verlängert wurde. Im Juni 2009 beantragte die Kl. beim Bekl. die Erteilung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungen für die Errichtung und den Betrieb zweier Windenergieanlagen. Es fand sodann eine allgemeine Vorprüfung des Einzelfalles nach dem UVPG (sog. Screening) statt, mit dem Ergebnis, aus fachlicher Sicht von einer UVP abzusehen.
Auf die Aufforderung des Bekl. zur Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens versagte die Beigel. dieses. Nachfolgend ergingen zwei gleichlautende ablehnende Bescheide betreffend jeweils einer Windkraftanlage. Hiergegen legte die Klägerin Widerspruch ein und begehrte bei der Kommunalaufsicht die Ersetzung des versagten gemeindlichen Einvernehmens, in beiden Fällen ohne Erfolg. Die hiergegen gerichtete Klage wies das VG ab. Die Berufung wurde auf Antrag der Kl. zugelassen. Diese hatte nur zum Teil Erfolg.

Aus den Gründen:
Die Berufung ist zulässig und zum überwiegenden Teil begründet. Denn die - ebenfalls zulässige - Klage ist aus dem im Tenor ersichtlichen Umfang begründet. Die ablehnenden Bescheide vom Dezember 2009 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 29. September 2010 sind rechtswidrig und verletzen die Kl. in ihren Rechten (§ 113 V 1 VwGO). Die Kl. hat einen Anspruch darauf, dass der Bekl. unter Beachtung der Rechtsauffassung des Senates erneut über ihren Antrag vom 11. Juni 2009 entscheidet (§ 113 V 2 VwGO).

I. Errichtung und Betrieb der von der Kl. beantragten Windenergieanlagen sind nach § 4 I 1 BImSchG, § 1 I 1 4 BImSchV und Nr. 1.6 Spalte 2 des Anhangs zur 4. BImSchV immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtig, da sie mit jeweils 120 Metern eine größere Gesamthöhe als 50 Meter aufweisen. Die Genehmigung schließt dabei andere die Anlage betreffende behördliche Entscheidungen, z. B. die Baugenehmigung, mit ein (§ 13 BImSchG).
Die Errichtung und der Betrieb der beantragten Windenergieanlagen sind geneh-

migungsfähig, wenn sichergestellt ist, dass die sich aus § 5 BImSchG und einer aufgrund des § 7 BImSchG erlassenen Rechtsverordnung ergebenden Pflichten erfüllt werden (§ 6 I Nr. 1 BImSchG) und andere öffentlich-rechtliche Vorschriften und Belange des Arbeitsschutzes der Errichtung und dem Betrieb der Anlage nicht entgegenstehen (§ 6 I Nr. 2 BImSchG). Da der Bekl. die Ablehnung des Antrags allein auf § 6 I Nr. 2 BImSchG i.V.m. den Vorschriften des Bauplanungsrechts gestützt hat und eine abschließende Beurteilung zu den Voraussetzungen des § 6 I Nr. 1 BImSchG im gegenwärtigen Verfahrensstadium nicht möglich und auch nicht Aufgabe des Gerichts ist, konnte die Klage nur mit dem Bescheidungstenor Erfolg haben. Denn die Versagung der Genehmigung ist mit den vom Bekl. angeführten bauplanungsrechtlichen Gründen rechtswidrig und die verbleibenden Genehmigungsvoraussetzungen sind abschließend vom Bekl. und den Fachstellen und Fachbehörden, gegebenenfalls im Rahmen von Nebenbestimmungen, zu beurteilen.

Bei den beiden Windenergieanlagen (WEA) handelt es sich um bauplanungsrechtlich relevante bauliche Anlagen i.S.v. § 29 I BauGB, die im Außenbereich errichtet werden sollen und dort nach § 35 I Nr. 5 BauGB privilegiert sind. Im Außenbereich ist ein privilegiertes Vorhaben zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen und die ausreichende Erschließung – vorliegend unstreitig – gesichert ist. Öffentliche Belange sind insbesondere die in § 35 III BauGB angeführten, nicht abschließend genannten Belange.

1. Dem Vorhaben steht zunächst nicht § 3 Nr. 1 der 1. Verlängerung der Veränderungssperre vom 9.11.2012 entgegen. Danach dürfen im Gebiet der Veränderungssperre Vorhaben i.S.d. § 29 BauGB nicht durchgeführt werden (vgl. § 14 I 1 Nr. 1 BauGB). Diese 1. Verlängerung der Veränderungssperre, mit der die Geltungsdauer der am 26. Oktober 2010 beschlossenen und am 26.11.2010 in Kraft getretenen Veränderungssperre um ein Jahr verlängert wurde, geht ins Leere. Die Verlängerung der Satzung war nicht möglich, weil sie von Anfang an unwirksam war (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 15.2.2007 - 2 A 15.05 -, zitiert nach juris).

Der parallel zum Aufstellungsbeschluss über den Bebauungsplan Nr. 7 gefasste Satzungsbeschluss v. 26.10.2010 über den Erlass der Veränderungssperre war rechtswidrig, weil die Erlassvoraussetzungen nicht gegeben waren. Nach § 14 I BauGB bedarf es nämlich eines Beschlusses über die Aufstellung eines Bebauungsplanes - was vorliegend wie dargestellt zu bejahen ist - und die Veränderungssperre muss zur Sicherung der Planung erforderlich sein. Zwar erfolgt im Hinblick auf das Sicherungsbedürfnis keine (antizipierte) Normenkontrolle der Planung (vgl. Stock, in: Ernst-Zinkahn-Bielenberg, Loseblatt-Kommentar, BauGB, Stand: Januar 2011, § 14, Rn. 53). Für das Vorliegen der zweiten Voraussetzung ist jedoch darauf abzustellen, ob die beabsichtigte Planung überhaupt auf ein Ziel gerichtet ist, das im konkreten Fall mit den Mitteln der Bauleitplanung zulässigerweise erreicht werden kann (vgl. BVerwG, B. v. 21.12.1993 - 4 NB 40/93 -, zitiert nach juris). Als Sicherungsmittel ungeeignet ist eine Veränderungssperre, wenn sich das aus dem Aufstellungsbeschluss ersichtliche Planungsziel im Wege planerischer Festsetzung nicht erreichen lässt, der beabsichtigte Bebauungsplan der Förderung von Zielen dient, für deren Verwirklichung die Planungsinstrumente des Baugesetzbuches nicht bestimmt sind oder wenn rechtliche Mängel schlechterdings nicht behebbar sind (vgl. Ernst-Zinkahn-Bielenberg, a.a.O., Rn. 56 m.w.N.).

Die Veränderungssperre der Beigel. ist auf ein Planungsziel gerichtet, das im konkreten Fall nicht mit zulässigen Mitteln der Bauleitplanung erreicht werden kann. Denn der von der Beigel. beabsichtigten Planung, wie sie sich hier aus dem maßgeblichen Aufstellungsbeschluss über den B-Plan Nr. 7 vom 26.10.2010 ergibt, liegt ein städtebaulich und planungsrechtlich unzulässiges Ziel zugrunde, welches auch nicht in zukünftigen Planungsschritten heilbar ist.

Die Beigel. hat in dem Aufstellungsbeschluss folgende Planungsziele benannt: „Die Gemeinde strebt unter optimaler Ausnutzung der im Regionalplan ausgewiesenen Windeignungsflächen sowie gleichzeitigem optimalen Gemeinwohlbezug für die Bürger der Gemeinde O. einen Ausbau der Windkraftanlagen innerhalb der im Regionalplan ausgewiesenen Windeignungsflächen an. Den Gemeinwohlbelangen der Bürger soll hierbei dadurch hinreichend Rechnung getragen werden, dass zukünftig in den Windeignungsflächen nur noch solche Windenergieanlagen errichtet werden dürfen, die durch die „Bürgerwindpark O. GmbH & Co KG“ betrieben werden. Dies soll sichergestellt werden, in dem das im Regionalplan ausgewiesene Windeignungsgebiet auf der Grundlage von § 11 BauNVO (als Sondergebiet), hilfsweise von § 9 I Nr. 6 BauGB (als Fläche für den Gemeinbedarf) sowie äußerst hilfsweise von § 9 I Nr. 9 BauGB (als Fläche für einen besonderen Nutzungszweck) für einen durch die „Bürgerwindpark O. GmbH & Co KG“ betriebenen Bürgerwindpark festgesetzt wird.“

Das so formulierte und beabsichtigte Planungsziel der Beigel. ist für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung i.S.v. § 1 III 1 BauGB nicht erforderlich. Zwar sind Darstellungen und Festsetzungen, die den Betrieb oder die Errichtung von Windkraftanlagen als „Art der baulichen Nutzung“ ermöglichen (z.B. als Sondergebiet für die Windkraft), planungsrechtlich grundsätzlich möglich (vgl. § 9 1 Nr. 1 BauGB, § 11 BauNVO); sie können damit auch aus städtebaulichen Gründen erforderlich sein. Vorliegend ist aber nach der beschriebenen Zielsetzung maßgebliches Kriterium für die zusätzliche Ausweisung der Windeignungsflächen die Errichtung und der Betrieb der Windkraftanlagen durch einen Bürgerwindpark, d. h. unter Beteiligung der Gemeinde und von Gemeindemitgliedern. Ausschlaggebend ist hierbei allein die – auch noch einmal von der Beigel. schriftsätzlich dargestellte – inhaltliche Absicht, ausschließlich Betreiber im Wege eines echten Bürgerwindparks mit kommunaler Beteiligung zum Zuge kommen zu lassen, insbesondere zur Stärkung der Akzeptanz der Windkraftanlagen in der Bevölkerung der Beigel. Gemeinde. Danach soll der gemeindliche Bezug des Windparks langfristig sichergestellt werden, z.B. durch textliche Festsetzungen einer zwingenden Beteiligung der Gemeinde an der Betreibergesellschaft als stimmberechtigte Gesellschafterin sowie der Möglichkeit, dass jedes Gemeindemitglied Gesellschafter des Bürgerwindparks werden darf oder alternativ durch die textliche Festsetzung eines Vetorechts der Gemeinde in einer möglichen Bürgerwindparksgesellschaft. Dadurch, dass die Beigel. nunmehr eine 1. Änderung des Aufstellungsbeschlusses über den Bebauungsplan Nr. 7 am 11. Dezember 2012 beschlossen hat, in der sie die zuvor gewählte Gesellschaftsform „Bürgerwindpark O. GmbH & Co KG“ durch „Bürgerwindpark“ ohne eine bestimmte Form der Gesellschaft ersetzt hat, verändert sich an dem inhaltlichen Gehalt „Bürgerwindpark“ nichts.

Festlegungen mit dieser materiellen Qualität, die also positiv die Art und Weise des Betriebes der Anlage in Form einer subjektiven Beschränkung der potentiellen Betreiber/Vorhabenträger regeln und damit gleichzeitig eine negative Ausschlusswirkung für alle anderen Betreiber bewirken, sind keine zulässigen Festsetzungen i.S.v. § 9 I BauGB. Der in dieser Vorschrift aufgeführte Katalog über zulässige städtebauliche Festsetzungen (sog. Typenzwang) enthält keine Festsetzungsmöglichkeit der bezweckten Art. Eine solche Festsetzung stellt auch keine zulässige Konkretisierung der „Art der baulichen Nutzung“ i.S.v. § 9 I Nr. 1 BauGB dar. Es handelt sich hierbei nämlich nicht um eine Anforderung, die die Bodennutzung rechtlich lenken kann, so dass die erforderliche bodenrechtliche und damit städtebauliche Relevanz fehlt. Vielmehr

soll hier eine „individualisierte“ Nutzung festgeschrieben werden, nicht jedoch eine zulässige Konkretisierung von bodenrechtlichen Anforderungen durch bauliche Merkmale, wie sie das Bundesverwaltungsgericht fordert (vgl. BVerwG, B. v. 7.9.1984 — 4 N 3/84 —, zitiert nach juris). Wie aus § 1 III BauGB zu ersehen ist, darf sich die Gemeinde des Mittels der Bauleitplanung nur bedienen, soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Hierzu gehört nicht die Wahrung von wirtschaftlichen Interessen oder von Wettbewerbsinteressen. Denn gegenüber solchen Interessen verhält sich das Bauplanungsrecht neutral (vgl. BVerwG, B. v. 26.2.1997 – 4 NB 5/97 –, zitiert nach juris).
Etwas anderes ergibt sich auch nicht unter dem Gesichtspunkt standortrelevanter Planungen, auch wenn dort im Einzelfall Interessen eines vorhandenen konkreten Betriebes in die Bauleitplanung mit einbezogen werden können, um z.B. einen bedeutenden Wirtschaftsstandort hervorzuheben, weil Bodenschätze oder gebietsbezogene Bewirtschaftung stattfindet (vgl. zu einem „Sondergebiet Mineralbrunnenbetriebe – Fläche für Lager und Vertrieb“, VGH Bad.-Württ., B. v. 18. 7.1997 – 8 S 2891/96 –, zitiert nach juris). Auch in jenem Fall war – neben den Produkten, die in den ortsansässigen Verwertungsbetrieben hergestellt wurden – auf 25% der Gesamtlagerfläche die Lagerung und der Vertrieb für Getränke zulässig, die gerade nicht in den ortsansässigen Betrieben hergestellt wurden. Die beabsichtigte Einschränkung der Art und Weise des Betriebes der Windenergieanlagen („Bürgerwindpark“) knüpft an Aspekte an, die über die erlaubte Konkretisierung von Inhalten eines Bauleitplanes hinausgehen und keine planungsrechtlich zulässige Steuerungsoption darstellen (vgl. Jörg Bringewat, „Windenergie aus kommunaler Hand – Erwiderung auf ZUR 2012, 348“, ZUR 2013, 82 m.w.N.).
Die entgegenstehenden Argumente der Beigel. vermögen nicht zu überzeugen. Zwar führt sie zunächst auch die vom Bundesverwaltungsgericht gezogene Grenze für die Konkretisierung der Art der baulichen Nutzung bei einer unzulässigen Individualisierung der Nutzung an. Allerdings verkennt sie sodann, dass allein das „Offenlassen“ der genauen Form einer Bürgerwindparksgesellschaft noch keine Zugriffsmöglichkeit der Allgemein-heit auf das im Plan versprochene Bau-recht gewährleistet, solange – wie von der Beigel. beabsichtigt – zumindest eine zwingende kommunale Beteiligung oder Beteiligung von Gemeindemitgliedern vorgesehen ist. Die Bürger einer Gemeinde und die Gemeinde selbst stellen gerade nicht die gesamte Allgemeinheit dar, sondern nur einen Teil davon (vgl. z.B. die Differenzierung in § 1 V 1 BauGB einerseits und § 1 VI Nr. 1, 2 BauGB andererseits). Auch die im Weiteren angeführten Begründungen eines Bürgerwindparks aufgrund der damit einhergehenden Bürgerakzeptanz für die Windenergie, aus Gedanken des Umweltschutzes (§ 1 VI Nr. 7 f BauGB) bzw. aus Aspekten der sozialgerechten Bodennutzung (§ 1 V BauGB) (vgl. auch Kruse/Legler, „Windparks in kommunaler Regie: Ist das rechtlich möglich?“, ZUR 2012, 348) können nicht über die beschränkten rechtlich zulässigen Mittel der Bauleitplanung hinweghelfen, wie sie in § 9 BauGB abschließend normiert sind. Hiermit befasst sich die Beigel. in ihrer Argumentation nicht weiter.
Aus § 12 BauGB über den vorhabenbezogenen Bebauungsplan (welcher hier unstreitig nicht Gegenstand des Aufstellungsbeschlusses zum B-Plan Nr. 7 ist) lässt sich nichts anderes ableiten. Diese Vorschrift bezieht den „Vorhabenträger“ mit ein. Allerdings wird durch den vorhabenbezogenen Bebauungsplan ebenso wie bei einem sog. Angebotsbebauungsplan – wiederum allein die Zulässigkeit von Vorhaben bestimmt, weshalb uneingeschränkt § 1 III 1 BauGB zur Anwendung kommt. Gegenstand des Vorhaben- und Erschließungsplanes ist die Verwirklichung eines bestimmten Vorhabens (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Aufl., § 12, Rn. 5, 9). Nachrangig, wenngleich von § 12 I BauGB benannt, ist der zur Durchführung der Maßnahme verpflichtete Vorhabenträger. Städtebauliches Ziel bleibt aber weiterhin allein das Vorhaben und nicht der Investor. Dies wird besonders deutlich durch die Regelung in § 12 V BauGB, wonach ein Wechsel des Vorhabenträgers möglich ist und die gemeindliche Zustimmung hierzu nur verweigert werden darf, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Durchführung des Vorhaben- und Erschließungsplanes innerhalb der Frist nach Absatz 1 gefährdet ist.

2. Dem Vorhaben stehen entgegen der Annahme des Bekl. und des Verwaltungsgerichts auch nicht die Konzentrationszonen des Flächennutzungsplanes 1998 entgegen.
Nach § 35 III 3 BauGB stehen öffentliche Belange einem Vorhaben nach Absatz 1 Nr. 2 bis 6 in der Regel auch dann entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist. Vorhaben außerhalb ausgewiesener Konzentrationszonen sind in der Regel also unzulässig. Der sog. Planvorbehalt des § 35 III 3 BauGB ermöglicht es der Gemeinde damit, Vorhaben, wie etwa die Errichtung von Windkraftanlagen, durch einen Flächennutzungsplan auf bestimmte Standorte zu konzentrieren und diese positive Darstellung mit einer Ausschlusswirkung für den übrigen Planungsraum zu kombinieren (§ 5 II b BauGB). Für die Anwendung von § 35 III 3 BauGB ist dem Wortlaut entsprechend ausschließlich auf in Kraft getretene Ziele der Raumordnung oder Flächennutzungspläne abzustellen (vgl. BVerwG, Urt. v. 13.3.2003 – 4 C 3/02 –, zitiert nach juris).
Der - danach allein maßgebliche - in Kraft befindliche Flächennutzungsplan der Beigel. in der Form der 3. Änderung 1998 ist nicht geeignet, die nach dem Gesetz vorgesehene Ausschlusswirkung zu entfalten. Denn er entspricht nicht dem Anpassungsgebot des § 1 IV BauGB (a) und ist bereits deshalb für die Beurteilung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit der in Rede stehenden Vorhaben außer Acht zu lassen(b).

a) Nach § 1 IV BauGB sind Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen. Dies bedeutet, dass die Gemeinden bei der Aufstellung von Bauleitplänen die Ziele der Raumordnung (§ 3 Nr. 2 Raumordnungsgesetz — ROG) unter Berücksichtigung standörtlicher Interessen konkretisieren und ausgestalten, sich aber nicht über sie hinwegsetzen dürfen. Vielmehr sind die örtlichen Planungsträger an die Ziele als verbindliche Vorgaben strikt gebunden und haben Planungen, die einem geltenden Ziel der Raumordnung widersprechen, zu unterlassen (vgl. BVerwG, B. v. 7.2.2005 – 4 BN 1/05 –; Urt. v. 20.11.2003 – 4 CN 6/03 –; OVG RP, Urt. v. 9.4.2008 – 8 C 11217/07 –, jeweils zitiert nach juris).
Der Regelungszweck der Vorschrift liegt in der Gewährleistung umfassender materieller Konkordanz zwischen der übergeordneten Landesplanung und der gemeindlichen Bauleitplanung. Er bezieht sich auf den aufzustellenden Plan, seine Änderung, Ergänzung und Aufhebung. Die Gemeinde ist danach unter dem Vorbehalt der materiell-rechtlichen und zeitlichen Erforderlichkeit im Einzelfall nicht nur zur Anpassung an die Ziele der Raumordnung verpflichtet, wenn sie Bauleitpläne aus eigenem Entschluss und allein aus städtebaulichen Gründen aufstellt oder ändert, sondern sie muss auch dann planerisch aktiv werden, wenn geänderte oder neue Ziele der Raumordnung eine Anpassung der Bauleitpläne erfordern. Die gemeindliche Planungspflicht setzt in diesem Fall ein, sobald und soweit dies zur Verwirklichung der Ziele der Raumordnung erforderlich ist, d.h., wenn die Verwirklichung der Raumordnungsziele bei Fortschreiten der städtebaulichen Entwicklung auf unüberwindbare (tatsächliche oder rechtliche) Hindernisse stoßen oder wesentlich erschwert würde (vgl. BVerwG, Urt. v. 17.9.2003 – 4 C 14.01 –, juris).
Die Anpassungspflicht ist verengt, wenn der Raumordnungsplan Eignungsgebiete für die Windenergienutzung im Sinne der

§ 8 VII Nr. 3 ROG und § 35 III 3 BauGB rechtswirksam ausweist (vgl. OVG RP, Urt. v. 9.4.2008, a.a.O., m.w.N.). Eine solche Planung bedeutet, dass Windenergievorhaben grundsätzlich nur in den Eignungsgebieten zulässig und im Übrigen Plangebiet ausgeschlossen sind (§ 35 III 3 BauGB). Ein Ausschluss von Windenergieanlagen ist nur dann gerechtfertigt, wenn und soweit der Windenergie im Übrigen, d.h. in den hierfür festgesetzten Eignungsgebieten in substantieller Weise Raum verschafft wird (vgl. BVerwG, Urt. v. 13.3.2003 – 4 C 3/03 –, zitiert nach juris). Aus dieser Regelungswirkung der raumordnerischen Eignungsflächen folgt, dass der Konkretisierungsspielraum der Gemeinde bei Erlass eines Flächennutzungsplanes deutlich eingeschränkt ist: Die durch die Ausweisung im Raumordnungsplan eingetretene Wirkung verleiht der Windenergienutzung in dem Eignungsgebiet grundsätzlich Vorrang. Dieser Vorrang ist in der Bauleitplanung zu respektieren und erlaubt nur noch eine Feinsteuerung.

Die in der 3. Änderung des F-Planes 1998 erfolgte Beschränkung der Windenergienutzung auf nur etwa 10% des Eignungsgebietes (ca. 12,3 ha von ca. 130 ha) mit der dafür gefundenen Begründung stellt eine erhebliche Reduzierung dar, die im Widerspruch zu der zur Zeit des Erlasses geltenden Teilfortschreibung des Regionalplans 1996 (und auch der nachfolgenden Neufassungen bzw. Teilfortschreibungen) steht. Der Regionalplan in der Teilfortschreibung 1996 enthielt bereits das Ziel, Eignungsgebiete zur Windenergienutzung festzulegen, so dass die Errichtung von WEA in diesen Gebieten mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung übereinstimmt. Sofern und soweit die Windenergienutzung in einem Eignungsraum kleinräumig gesteuert oder darüber hinaus in ihrem flächenmäßigen Umfang einschränkt werden soll, ist ein Flächennutzungsplanverfahren (§ 35 III 4 BauGBa.F., entspricht § 35 III 3 BauGB n. E) erforderlich (vgl. Ziffer 7.6.3(2) 3. Absatz der Teilfortschreibung 1996 und Ziffer 7.6.3 LROPI).

Die Beigel. hat ausweislich der Ziffer 0. des Erläuterungsberichtes zum Flächennutzungsplan, 3. Änderung, als Zielsetzung den Ausbau der Windenergie in Schleswig-Holstein entsprechend der Fortschreibung der Regionalpläne in den fünf Planungsräumen des Landes durch die Landesplanungsbehörde genannt. Damit waren zwar der Regionalplan und seine Ziele Plananlass für die 3. F-Planänderung 1998. Die in der 3. Änderung vorgenommene Anpassung belässt es jedoch nicht bei einer (bloßen) kleinräumigen Steuerung und Einschränkung der Zielfestlegung, wie sich aus Folgendem ergibt:

In dem Regionalplan ist ein ca. 130 ha großes Eignungsgebiet auf der Gemeindefläche der Beigel. für die Windenergienutzung ausgewiesen, das komplett innerhalb des ca. 222 ha großen Gebietes des F-Plans 1998 belegen ist (vgl. Ziffer 7.6.3(2) des Regionalplans sowie die beigefügte Karte im Maßstab 1:100.000). Zunächst ist die Ausweisung des Eignungsgebietes auf dem Gemeindegebiet unter Berücksichtigung dessen, dass nach Ziffer 7.6.3(1) des Regionalplans eine vermehrte Nutzung der Windenergie an dafür geeigneten Standorten von ausreichender Windhöffigkeit dem energiepolitischen Ziel des Landes entspricht, bis zum Jahr 2010 den Anteil dieser umwelt- und ressourcenschonenden Energiegewinnungsform von z.Z. über 500 MW auf eine Anschlussleistung von mindestens 1.200 MW zu erhöhen, nicht zu beanstanden. Da nach Ziff. 7.6(1) des – übergeordneten (§ 8 II 1 ROG) – LROP1 die Nutzung der Windenergie „unverzichtbarer Bestandteil“ der schleswig-holsteinischen Energiepolitik ist und es energiepolitisches Ziel ist, bis zum Jahre 2010 mindestens 25% des gesamten Strombedarfs im Lande durch Windenergie abzudecken, ist auch kein Gesichtspunkt erkennbar, der gegen die Ausweisung des Eignungsgebietes an dieser Stelle und in der festgesetzten Größe ab der Teilfortschreibung 1996 sprechen könnte.

Die Reduzierung der Windeignungsfläche von ca. 130 ha auf ca. 12,3 ha in dem Flächennutzungsplan ist mit den dargelegten Zielen der Raumordnung nicht vereinbar. Zwar heißt es in Ziffer 7.6.3(2) 3. Absatz des Regionalplans, Teilfortschreibung 1996 (identisch mit Ziffer 5.8(2) der Neufassung 2002 und Ziffer 5.8.1(4) der Teilfortschreibung 2012), dass das landesplanerische Ziel der Windenergienutzung durch eine angemessen begrenzte Einschränkung der Eignungsräume im Wege der Flächennutzungsplanung der einzelnen Gemeinde nicht in Frage gestellt wird. Inhalte eines Landschaftsplanes, Lärmauswirkungen auf bewohnte Gebiete, die Rücksichtnahme auf die Planung benachbarter Gemeinden sowie weitere städtebauliche, landschaftspflegerische oder sonstige öffentliche und private Belange können im Wege der Abwägung eine Reduzierung der Eignungsräume rechtfertigen.

Diese Voraussetzungen haben hier in dem erfolgten Ausmaß jedoch nicht vorgelegen. Die flächenmäßige Einschränkung bzw. Reduzierung des Eignungsgebietes von ca. 130 ha auf ca. 12,3 ha ist nicht „angemessen“ bzw. „begrenzt“ und auch sachlich nicht gerechtfertigt (vgl. zu vergleichbaren Fällen:

OVG Schleswig, Urt. v. 20.1.2005 – 1 KN 9/93 – [Reduzierung auf 1/10]; OVG RP, Urt. v. 9.4.2008 – 8 C 11217/07 –, zitiert nach juris [Reduzierung auf 1/3]).

Die Beigel. hat zur Größe des Eignungsraumes (Ziffer 5 des Erläuterungsberichtes zur 3. Änderung des F-Planes 1998) die Berücksichtigung der Vorgaben aus dem Planungserlass „Grundsätze zur Planung von Windenergieanlagen“ als Richtwerte, die eingehalten werden sollten, angeführt. Des Weiteren seien qualitative Aspekte des Landschaftsraumes und des Landschaftsbildes zu berücksichtigen. Diese konkretisierte sie dann dahingehend, dass sich die Abgrenzung der zu ändernden Flächen im F-Plan an den geplanten Standorten für die (sechs) Windenergieanlagen und damit an den topografischen und eigentumsrechtlichen Voraussetzungen sowie an den zu leistenden Ausgleichsmaßnahmen orientierten. Es galt demzufolge einen Abstand zu Moorhörn als ländliche Siedlung von mmd. 650 m, einen Abstand zu Einzelhäusern und Siedlungssplittern am Moordeich nördlich des Windparks von mmd. 450 m und südlich von mmd. 400 m und ein Abstand zur nicht klassifizierten Straße Meiereiweg von ca. 150 m zu berücksichtigen. Aufgrund der gering bewegten Topografie und der linearen Struktur des Landschaftsraumes sei in diesem Bereich eine geordnete Aufstellung der Windkraftanlagen in „Standortstreifen“ vorgesehen, um eine Beeinträchtigung des Landschaftsbildes möglichst gering zu halten. Weitere Gesichtspunkte hinsichtlich der Größenbegrenzung hat sie nicht angeführt. Diese Begründung ist für eine angemessene Begrenzung im oben genannten Sinne jedoch nicht ausreichend.

Es ist zwar nach der Rechtsprechung im Rahmen der Bauleitplanung zulässig, Pufferzonen und pauschale Abstände zu geschützten Nutzungen festzusetzen und auf eine konkrete Prüfung der Verträglichkeit einer Windenergienutzung an jedem einzelnen Standort zu verzichten (vgl. BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 – 4 C 15.01 –; OVG Lüneburg, Urt. v. 12.11.2012 – 12 LB 64/11 –; Urt. v. 28.1.2010 – 12 KN 65/07–; VGH München, B. v. 21.1.2013 – 22 CS 12.2297 –, jeweils zitiert nach juris; vgl. auch OVG Schleswig, U. v. 20.1.2005 – 1 KN 9/03 -). Wenn der Planungsgeber jedoch als Ergebnis dieser Untersuchung erkennt, dass er der Windenergie mit der gewählten Methode nicht substantiell Raum gibt, hat er sein Auswahlkonzept zu überprüfen und ggf. abzuändern.

Es ist daher zwar vorliegend nichts dagegen zu erinnern, dass die Beigel. in der der (Landes-)Raumordnung untergeordneten Bauleitplanung als sachliches Kriterium zur Reduzierung des Eignungsgebietes auf die Abstände in Ziffer IV.5. des Gemeinsamen Runderlasses der Ministerin für Natur und Umwelt, des Innenministers, des Ministers für Finanzen und Energie und der Ministerpräsidentin – Landesplanungsbehörde – „Grundsätze zur Planung von Windenergieanlagen“

vom 4.7.1995 (Amtsbl. S.-H. 1995, 5. 478) zurückgegriffen hat. Dies sahen auch der Regionalplan, Teilfortschreibung 1996, in Ziffer 7.6.3(2) Absatz 4 und die Erläuterungen zu Ziffer 7.6 (Absatz 9) LROP1 ausdrücklich vot In dem zur Zeit der Flächennutzungsplanänderung maßgeblichen Runderlass 1995 galten für WEA mit bis zu 100 Meter Gesamthöhe u.a. folgende – nicht näher begründete – Abstände (Ziffer IV.5.): zu Einzelhäusern und Siedlungssplitter (bis 4 Häuser) 300 m, zu ländlichen Siedlungen 500 m, zu städtischen Siedlungen/ Ferienhausgebieten 1.000 m und zu übrigen Bundesstraßen, Landes- und Kreisstraßen ca. 50 m. Wie sich aus dem Zuschnitt des Eignungsgebietes in dem Regionalplan ergibt, wurden dort Abstände zur umliegenden Bebauung bereits berücksichtigt.

Die benannten Abstände aus dem Runderlass 1995 hat die Beigel. ihrem F-Plan dann allerdings für die beabsichtigten sechs WEA mit einer Höhe von max. 100 m tatsächlich nicht zugrunde gelegt, sondern diese vergrößert: Für die ländliche Siedlung Moorhörn (nordöstlich der Kreuzung Moordeich/Siethwende gelegen) legte sie einen Mindestabstand von 650 m anstatt 500 m zugrunde, für die Einzelhäuser und Siedlungssplitter nördlich und südlich des Windparks mindestens 450 m bzw. 400 m anstatt 300 m und zu der nicht klassifizierten Straße Meiereiweg (auch „Siethwende“ genannt nach dem vorliegenden Kartenmaterial) ca. 150 m anstatt 50 m. Zunächst fehlt eine sachliche Begründung dazu, weshalb sie über die zitierten Abstände aus dem Runderlass hinaus die dargestellten Zuschläge vorgenommen hat. Die vergrößerten Abstände werden als Mindestabstände von der Beigel. begründungslos festgestellt. Darüber hinaus ergibt sich aus einer Vermessung der Abstände der drei ausgewiesenen Konzentrationszonen zur umliegenden Bebauung durch das Gericht mit Hilfe des Feldblockfinders des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein, dass die Beigel. die von ihr selbst aufgestellten Mindestabstände der Konzentrationszonengrenzen tatsächlich nicht einhält. [...] Damit werden sogar nicht nur die eigenen „größeren“ Abstände nicht eingehalten, sondern teilweise auch nicht die in dem zugrunde gelegten Runderlass 1995 angeführten Richtabstände. Daraus ergibt sich, dass weder die – nicht näher begründete – Vergrößerung der Abstände zur vorhandenen Bebauung noch die – ebenfalls nicht begründete – tatsächliche Unterschreitung der zugrunde gelegten Richtwerte eine sachliche Rechtfertigung für eine „angemessene begrenzte Einschränkung des Eignungsraumes“ enthält. Vielmehr kann aus dem Ausschöpfen bzw. teilweisen Unterschreiten der Richtabstände der Schluss gezogen werden, dass eine Vergrößerung nicht als Kriterium dafür herangezogen werden kann, das Gebiet an anderer Stelle „angemessen einzuschränken“. Hierzu hätte es konkreter Ausführungen bedurft. Es ergibt sich aus dieser Begründung im Weiteren auch nicht, weshalb auf den verbleibenden (nicht ausgewiesenen) großräumigen Flächen innerhalb des Eignungsraumes des Regionalplans und zwischen den drei Konzentrationszonen im F-Plan die Einhaltung bestimmter Abstände den Ausschluss genau dieser Flächen bedingen. Es ist nicht erkennbar, dass auf diesen Zwischenflächen die zitierten „Pufferabstände“ zur umliegenden Bebauung nicht eingehalten werden könnten. Es fehlt damit entscheidungserheblich an einer tragfähigen Begründung, weshalb – negativ betrachtet – die verbliebenen anderen Flächen nicht ausgewiesen worden sind, d.h. weshalb allein die Abstandsflächen dazu führten, dass die übrigen ca. 117 ha der raumordnerischen Eignungsfläche nicht als Konzentrationszonen dargestellt worden sind.

Ebenso wenig rechtfertigt das Bestreben, qualitative Aspekte des Landschaftsraumes und des Landschaftsbildes zu berücksichtigen (Ziffer 4 und 5 des Erläuterungsberichts zum Flächennutzungsplan), die Reduzierung des Eignungsraumes auf 10% der Fläche. In den Darstellungen der Beigel. zum Landschaftsraum und Landschaftsbild des gesamten Planungsraumes in dem Erläuterungsbericht. Sie bringt dort anschaulich zum Ausdruck, dass es sich nicht um eine Landschaft handelt, die einen besonderen Schutz beanspruchen könnte oder die sich durch eine solche Verschiedenheit auszeichnet, dass diese eine unterschiedliche Bewertung verschiedener Teilräume zuließe. Das Plangebiet ist durch eine geringe Reliefbewegung gekennzeichnet (Ziffer 3.5). Es ist durch landwirtschaftlich geprägte Biotoptypen, zumeist mit intensiver Nutzung, geprägt, die nur eine geringe Bedeutung für den Arten- und Biotopschutz in Bezug auf die Pflanzenwelt aufweisen. Dazu zählen Acker, Grasacker, und artenarme Grünlandflächen. Im nordöstlichen Randbereich ist artenreicheres Dauergrünland ausgebildet. Wertvolle Strukturelemente sind die Kleinstrukturen wie Gewässer und Gebüsche. Die Tränkekuhlen sind gem. § 15 a LNatSchG als gesetzliche Biotope (Ziffer 3.6) geschützt. Das Plangebiet liegt im Naturraum Eiderstedter Marsch. Es ist weder als Landschaftsschutzgebiet noch als Naturschutzgebiet ausgewiesen. Das Landschaftsbild ist durch Eindeichungen, Anlagen von Prielen und Gräben und landwirtschaftliche Nutzung geprägt. Kennzeichnend ist der weite Blick über die mehr oder weniger flache Gegend. Es ist eine WKA im Nordosten des F-Plangebietes vorhanden und als technische Vorbelastung der Landschaft gelten zahlreiche kV-Leitungen inner- und außerhalb des Plangebietes, die aufgrund ihrer Fernwirkung das Landschaftsbild beeinflussen (Ziffer 3.8). Im weiteren Umgebungsbereich finden sich zahlreiche Windkraftanlagen und Windparks, die von vielen Punkten im Plangebiet aus sichtbar sind und im weitesten Sinne auch die Landschaft im Plangebiet beeinträchtigen (Richtung Nordosten mit ca. 12 Anlagen, Richtung Norden ein Windpark mit ca. 6 Anlagen, entlang der Küstenlinie zahlreiche Windräder, Ziffer 3.8).

Aus diesen Umständen ist nicht erkennbar, weshalb auf ca. 117 ha des Plangebietes der Schutz des Landschaftsbildes und -raumes insbesondere bei Berücksichtigung der vorhandenen zahlreichen WEA den Ausschluss weiterer Anlagen erfordert; das Gegenteil ist eher der Fall. Es wird daraus zudem nicht deutlich, weshalb dann gerade (nur) die drei Konzentrationszonen an den vorgesehenen Stellen i.S.d. Landschaftsraumes und -bildes ausgewiesen wurden. Soweit die Beigel. in dem Erläuterungsbericht (Ziffer 5) hierzu weiter anführt, dass aufgrund der Topographie und der linearen Struktur des Landschaftsraumes in diesem Bereich eine geordnete Aufstellung der WEA in „Standortstreifen“ vorgesehen sei, um eine Beeinträchtigung des Landschaftsbildes möglichst gering zu halten, begründet auch dies sachlich nicht den Ausschluss von weiteren Flächen, insbesondere nicht hinsichtlich solcher Flächen, die diesem Planungskonzept entsprächen. Es wäre nach der Karte zum Flächennutzungsplan (3. Änderung) auch unter Einhaltung von angemessenen Abständen der WEA untereinander durchaus möglich, weitere lineare Standortstreifen zwischen den ausgewiesenen Konzentrationszonen anzusiedeln. Zumindest durfte die Beigel. den Gesichtspunkt der Standortstreifen nicht zum Anlass nehmen, den Eignungsraum auf ein Zehntel der im Regionalplan ausgewiesenen Eignungsfläche zu reduzieren. Zum einen ist eine zusätzliche nachteilige Veränderung angesichts der dargestellten „Vorbelastungen“ des Landschaftsbildes nicht als so schwerwiegend und damit hinnehmbar zu bewerten; dies auch angesichts dessen, dass nach den Planungen der Beigel. die Errichtung von sechs Anlagen möglich ist, d.h. sich eine zusätzliche nachteilige Veränderung auch danach nicht gänzlich vermeiden lässt. Zum anderen hat die Beigel. nicht ausreichend berücksichtigt, dass Windenergieanlagen im Außenbereich privilegiert zulässig sind (§ 35 1 Nr. 5 BauGB). Dass sie trotz des Umstandes, dass der Landschaftraum und das Landschaftsbild - wie dargelegt – nicht hervorgehoben schutz-

würdig sind, und trotz der „Vorbelastungen“ und der ohnehin nicht gänzlich zu verhindernden zusätzlichen Belastung des Landschaftsbildes den Eignungsraum räumlich so einschneidend eingeschränkt hat, macht deutlich, dass sie die Privilegierung der Windenergie und ihr damit verbundenes verstärktes Durchsetzungsvermögen gegenüber davon berührten öffentlichen Belangen nicht mit dem ihr objektiv zukommenden (erheblichen) Gewicht in die Abwägung eingestellt hat (vgl. auch OVG Schleswig, Urt. v. 20.1.2005 – 1 KN 9/03). Darüber hinaus ist aber auch schon die genannte Topografie gerade unter Berücksichtigung der nördlich angrenzenden Vorbelastung auf dem Gemeindegebiet Uelvesbüll als tragfähige Begründung zur Ausweisung von Standortstreifen zweifelhaft. Denn die dortige Anordnung ist zwar für sich gesehen auch „linear“, in Bezug auf die Fläche des F-Planes der Beigel. jedoch in einer anderen Himmelsrichtung (nämlich Nord-Süd und nicht Nord-Südost).
Anzumerken bleibt, dass in der neuen Teilfortschreibung des Regionalplans 2012 in der Begründung zu Ziffer 5.8.1(4) nunmehr ausdrücklich angeführt ist, dass eine Reduzierung des Eignungsgebietes durch die Bauleitplanung auf weniger als die Hälfte der Fläche eine unzulässige Einschränkung der raumordnerisch auf diese Gebiete beschränkte Privilegierung darstellt. Auch wenn sich diese ausdrückliche Begründung in den vorherigen Fassungen der Teilfortschreibungen des Regionalplanes nicht fand, handelt es sich hierbei nicht um einen gänzlich neuen Gedanken. Vielmehr wird damit dem bereits zuvor durch die Rechtsprechung aufgestellten Gebot, der Windkraft in substantieller Weise Raum zu verschaffen (vgl. BVerwG, Urt. v. 13.03.2003, a.a.O.), deutlich Ausdruck verliehen. Dieses fand bereits in der Umschreibung der möglichen Feinsteuerung durch eine „angemessenen begrenzten Einschränkung“ in den vorhergehenden Teilfortschreibungen des Regionalplans Ausdruck.

b) Verstößt der Flächennutzungsplan, 3. Änderung 1998, danach gegen § 1 IV BauGB, ist er für die Beurteilung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit des in Rede stehenden Vorhabens – jedenfalls vom Gericht – außer Acht zu lassen, er ist insoweit unwirksam (vgl. Brügelmann, Baugesetzbuch, Loseblatt-Kommentar, § 1, Stand März 2010, Rn. 452 m.w.N.; Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Aufl., § 1, Rn. 42 m.w.N.). Auf die Unwirksamkeit kann sich grundsätzlich jedermann jederzeit berufen; insbesondere können Gerichte ihren Entscheidungen die Unwirksamkeit eines Flächennutzungsplanes zugrunde legen (Inzidentverwerfung). Die Berechtigung der Verwaltungsgerichte, einen Bauleitplan inzident zu überprüfen und ggf. zu verwerfen, setzt nicht voraus, dass die Parteien die Wirksamkeit des Bebauungsplans angegriffen haben oder der Plan im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens für unwirksam erklärt worden ist (vgl. zum Bebauungsplan: BVerwG, Urt. v. 31.1.2001 – 6 CN 2/00 –, zitiert nach juris).
Mangels rechtmäßiger Konzentrationsflächenausweisung kommt es nicht mehr streitentscheidend auf die Beantwortung der Frage nach der Reichweite der Regelwirkung des § 35 III 5. 3 BauGB an, mithin, ob für die beiden WEA der Kl. ein atypischer Sonderfall anzunehmen ist.

3. Dem Vorhaben stehen auch andere öffentliche Belange i.S.v. § 35 III 1, 2 BauGB nicht entgegen. Insoweit sind Hindernisse, die nicht zumindest im Rahmen von Nebenstimmungen zur Baugenehmigung oder zur immissionsschutzrechtlichen Genehmigung überwunden werden können, nicht ersichtlich. Es bestehen keine rechtlichen Bedenken dagegen, Einschränkungen zum Umfang („wie“) des Vorhabens, sowohl hinsichtlich seiner Errichtung als auch seines Betriebs, die wegen möglicher Beeinträchtigungen öffentlicher Belange i.S.d. § 35 III 1 BauGB erforderlich sind, dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren vorzubehalten (vgl. hierzu auch VGH Bad.-Württ., Urt. v. 12.10.2012 – 8 5 1370/1 –; OVG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 23.7.2009 – 2 L 302/06 –, jeweils zitiert nach juris, m.w.N.).

a) Der öffentliche Belang des § 35 II 2 1. Halbs. BauGB ist nicht entgegenstehend, da – wie dargestellt – die beiden beantragten WEA als raumbedeutsame Vorhaben mit den dafür vorgesehenen Standorten innerhalb des durch den Regionalplan ausgewiesenen Eignungsgebietes für die Windenergienutzung liegen und damit den Zielen der Raumordnung gerade entsprechen.

b) Nach § 35 III 2 2. Halbs. BauGB stehen öffentliche Belange raumbedeutsamen Vorhaben nach Absatz 1 nicht entgegen, soweit die Belange bei der Darstellung dieser Vorhaben als Ziele der Raumordnung abgewogen worden sind. Bei der Aufstellung der Raumordnungspläne sind die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen; bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung – wie vorliegend – ist abschließend abzuwägen (7 II 5. 1 ROG). Auf der Ebene der Raumordnungsplanung werden überörtlich bedeutsame Standortfragen im Sinne einer Abwägung geprüft und berücksichtigt (vgl. Söfker, in: Ernst-Zinkahn-Bielenberg, Loseblatt-Kommentar, BauGB, Stand: Januar 2012, § 35,Rn. 121).
In Ziffer 7.6.3(2) 2. Absatz des Regionalplans, Teilfortschreibung 1996 (wie auch in den nachfolgenden Fassungen) heißt es bei dem Ziel „Windenergieeignungsräume“, dass die Festlegung von Windeignungsräumen auf umfassenden Untersuchungen und Abwägungen seitens des Kreises Nordfriesland und auf dessen Anhörung und Abstimmungen im kommunalen Raum (Beschluss des Kreistages von Nordfriesland vom 11.11.1994) beruht. Die Landesplanungsbehörde habe sich die Ergebnisse nach Abstimmung mit den Fachressorts und nach erneuter Abwägung weitgehend zu Eigen gemacht. „Soweit“ diese Abwägung also nicht abschließend war, was hinsichtlich der konkreten Einzelfragen bei einem Vorhaben (z.B. zu den zu erwartenden konkreten Immissionen) anzunehmen ist, stehen vorliegend öffentliche Belange nicht entgegen.

c) Dem Vorhaben stehen Darstellungen der beiden in Aufstellung befindlichen Bauleitpläne (5. Änderung des Flächennutzungsplans, Bebauungsplan NL 7) i.S.v. § 35 III 1 BauGB nicht entgegen. Diese weisen zwar – zugunsten der Kl. – die beantragten Standorte der beiden WEA als Eignungsfläche aus, allerdings nach dem B-Plan NL 7 nur für einen sog. Bürgerwindpark unter kommunaler Beteiligung. Unabhängig von der bereits unter 1. behandelten Frage der (Un-) Zulässigkeit einer solchen Bauleitplanung können sie bereits deshalb nicht berücksichtigt werden, weil sie noch nicht das notwendige Stadium der Planreife – vergleichbar § 33 BauGB – erlangt haben (vgl. hierzu BVerwG, Urt. v. 13.3.2003 – 4 C 3/02 –; zum B-Plan BVerwG, Urt. v. 27.1.2005 – 4 C 5/04 –, jeweils zitiert nach juris). Dieses Stadium setzt mindestens voraus, dass die Auslegung gemäß § 3 II BauGB erfolgt ist. Die beiden „neuen“ Pläne haben zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung dieses Stadium noch nicht erlangt, denn eine Beteiligung der Öffentlichkeit gem. § 3 II BauGB ist noch nicht erfolgt.

d) Ein Widerspruch gegen den geltenden Flächennutzungsplan, 3. Änderung 1998, der im Übrigen die Standortflächen als „Flächen für die Landwirtschaft“ darstellt, kann im Hinblick auf die Privilegierung des klägerischen Vorhabens nicht geltend gemacht werden (35 III 1 NL 1 BauGB).

e) Dass ein Landschaftsplan gem. § 11 1 BNatSchG für das Gemeindegebiet O. dem Vorhaben der Kl. gem. § 35 III 1 Nr. 2 BauGB entgegensteht, ist nicht ersichtlich. Auch die Darstellungen des übergeordneten Landschaftsrahmenplanes für den Planungsraum V aus September 2002 stehen dem Vorhaben der Kl. nicht entgegen, wie sich auch aus den Genehmigungsunterlagen zum Screening […] ergibt.

f) Es ist nicht erkennbar, dass dem Vorhaben der öffentliche Belang der unwirtschaftlichen Aufwendungen i.S.v. § 35 III 1 Nr. 4 BauGB entgegensteht (vgl. Screening: A. Ziffer 1.4, Ziffer 1.5).

g) Die Annahme, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur beeinträchtigt oder die Wasserwirtschaft oder der Hochwasserschutz gefährdet sind (§ 35 III 1 Nr. 6 BauGB), ist bei den beantragten Vorhaben nicht berechtigt.

h) In der näheren Umgebung des gesamten Eignungsgebietes, wie es im Regionalplan ausgewiesen ist, befindet sich ausweislich der dazugehörigen Karte keine Richtfunktrasse, so dass auch ein Entgegenstehen i.S.v. § 35 III 1 Nr. 8 BauGB nicht gegeben ist, was gleichermaßen für sonstige luftverkehrsrechtliche Belange gilt. Diesen wird bereits durch den besonderen Anstrich der WEA begegnet.

i) Belange des Bodenschutzes, des Denkmalschutzes, der natürlichen Eigenart der Landschaft und ihr Erholungswert sowie des Orts- und Landschaftsbildes (§ 35 III 1 Nr. 5 BauGB) stehen dem Vorhaben nicht entgegen.
Was den öffentlichen Belang der natürlichen Eigenart der Landschaft und die Verunstaltung des Orts- und Landschaftsbildes angeht, wird auf die Ausführungen unter 2. a) verwiesen. Gleiches ergibt sich nach den Ausführungen im Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan (Ziffer 3.4 und 3.8) hinsichtlich -nicht vorhandener – besonders schützenswerter Denkmäler, des Bodenschutzes und des Erholungswertes der Landschaft. Diese Schutzgüter sind durch die beiden weiteren Anlagen schon nicht nennenswert zusätzlich betroffen und stehen damit dem Vorhaben erst Recht nicht entgegen. Zu diesen Ergebnissen kommt auch das Screening (B. Ziffer 1.14, Ziffer 5, Ziffer 8). Bei einer nur geringen Erhöhung von 20 m gegenüber den vorhandenen Anlagen mit 100 m Höhe ist auch nicht von einer solchen zusätzlichen Beeinträchtigung auszugehen, die gegenüber dem privilegierten Vorhaben der Kl. bei einer Abwägung höher zu bewerten wäre und damit dem Vorhaben entgegenstünde.
Ob die Errichtung und der Betrieb der Windenergieanlagen gegen § 35 III 1 Nr. 5 Var. 1 BauGB verstoßen, weil wegen einer erheblichen Beeinträchtigung geschützter Arten Belange des Naturschutzes entgegenstehen, lässt sich aus derzeitiger Sicht nach den im bisherigen Verfahren gewonnenen Erkenntnissen nicht abschließend, jedoch mit einer positiven Tendenz zugunsten des klägerischen Vorhabens feststellen.
Im Rahmen des § 35 III 1 Nr. 5 Var. 1 BauGB sind hierfür maßstabgebend die naturschutzrechtlichen Vorschriften zum Gebiets- (§ 31 ff. BNatSchG) und Artenschutz (39 ff. BNatSchG) und hier insbesondere die Verbotstatbestände des § 44 1 BNatSchG. Dabei stehen zwingende naturschutzrechtliche Verbote einem im Außenbereich privilegierten Vorhaben als öffentliche Belange i.S.d. § 35 III 1 NL 5 BauGB grundsätzlich entgegen (vgl. OVG NRW, Urt. v. 30.7.2009 – 8 A 2357/08 –, juris; OVG Lüneburg, Urt. v. 10.1.2008 – 12 LB 22/07 –, juris; Urt. v. 12.11.2008 – 12 LC 72/07 –, juris). Dass solche vorliegend gegeben sind, ist nicht ersichtlich. Nach den im bisherigen Verfahren gewonnenen Erkenntnissen ist festzustellen, dass sich das streitgegenständliche Vorhaben in seiner derzeitigen Gestalt - Errichtung und Betrieb von zwei Windenergieanlagen mit je 120 m Höhe - nicht auf im Umfeld der für diese Anlagen vorgesehenen Standorte lebenden Vogel- und Fledermausarten in einer Art und Weise auswirkt, dass Belange des Naturschutzes diesem Vorhaben entgegenstehen. Das Staatliche Umweltamt kommt in seiner Stellungnahme vom 14.7.2009 zu dem Ergebnis, dass keine Anhaltspunkte ersichtlich sind, die auf etwaige von dem Projekt ausgehende erhebliche Beeinträchtigungen der umliegenden Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung oder der Europäischen Vogelschutzgebiete in ihren für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteile aufgrund der vorhandenen Population und Abstände schließen lassen. Zu diesem Ergebnis kommt im Hinblick auf Fledermausschutz auch das Screening (B. Ziffer 1, zur Avifauna offen gelassen: B. Ziffer 2). Das streitgegenständliche Vorhaben selbst liegt nicht in einem Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung oder einem Europäischen Vogelschutzgebiet.
Im Übrigen ist das Entgegenstehen weiterer Belange des Naturschutzes nicht ersichtlich, die Standorte liegen insbesondere nicht in nach § 22 ff. BNatSchG besonders unter Schutz gestellten Teilen von Natur und Landschaft. Durch die zusätzliche Beeinträchtigung des Landschaftsbildes und die Versiegelung von Flächen zur Anlegung eines Zufahrtsweges und der Mastfüße kommt es allerdings zu einem naturschutzrechtlichen Eingriff, für den es bisher an einer Eingriffs- und Ausgleichsbilanzierung fehlt (vgl. auch Screening, A. Ziffer 1.5).

j) Die Frage, ob der öffentliche Belang schädlicher Umwelteinwirkungen gem. § 35 III 1 Nr. 3 BauGB dem Vorhaben entgegensteht, insbesondere wegen der zu erwartenden Immissionen (Schall, Schattenwurf, Turbulenzen), ist nicht abschließend zu beantworten. Es fehlt hierfür noch eine aussagekräftige Datengrundlage. Die Notwendigkeit entsprechender Gutachten hierzu wird auch ausdrücklich im Screening angeführt (Zusammenfassung 5. 1 und A. Ziffer 5.1). Allerdings ist mit dem Screening davon auszugehen, dass etwaigen Grenzwertüberschreitungen durch einen daran angepassten verringerten Betrieb begegnet werden kann; durch entsprechende Auflagen kann die Einhaltung der notwendigen Grenzwerte sichergestellt werden.

4. Dem Vorhaben in seiner jetzigen Gestalt stehen keine sonstigen von vornherein unüberwindlichen rechtlichen Hindernisse entgegen. Insbesondere ist eine Umweltverträglichkeitsvorprüfung nicht erforderlich. Zwar muss sich bei Vorhaben, für die eine allgemeine Vorprüfung des Einzelfalls nach § 3 c 5. 1, 5 i.V.m. § 3 b III UVPG i.V.m. Ziffer 1.6.2 der Anlage 1 zum UVPG vorgeschrieben ist, die vorläufige Gesamtbeurteilung auch auf die Frage erstrecken, ob für das Vorhaben die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist. Dies ist vorliegend unter Beteiligung verschiedener Behörden (Kreis Nordfriesland [Bauaufsicht, untere Naturschutzbehörde, untere Denkmalschutzbehörde], die Beigel., das Amt Eiderstedt, das Archäologische Landesamt Schleswig-Holstein und das staatliche Umweltamt Schleswig) geschehen und im Ergebnis verneint worden. Die entsprechende öffentliche Bekanntmachung über die Einzelfallentscheidung gem. § 3 a 5. 2 UVPG erfolgte am 23. September 2009.

II. Da sich ein Anspruch der Kl. auf Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung wegen der noch offenen Prüfungspunkte (Immissionsschutzgutachten, Eingriffs- und Ausgleichsbilanz, ferner die Sicherstellung der Pflichterfüllung nach § 6 1 Nr. 1 BImSchG) noch nicht spruchreif bejahen lässt, ist der Bekl. unter Heranziehung der zum „steckengebliebenen“ Genehmigungsverfahren entwickelten Grundsätze gemäß § 113 V 5. 2 VwGO zu einer Neubescheidung des Antrags der Kl. unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu verpflichten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung im Allgemeinen nicht ohne Nebenbestimmungen erteilt wird. Grundsätzlich sind individuelle Einschätzungen und Zweckmäßigkeitserwägungen dafür erheblich, ob diese oder jene gleichermaßen geeignete Auflage oder sonstige Nebenbestimmung anzufügen ist. Es ist in derartigen Fällen nicht Aufgabe der Gerichte, ein „steckengebliebenes“ Genehmigungsverfahren in allen Einzelheiten durchzuführen. Es ist daher ausnahmsweise gerechtfertigt, dass das Tatsachengericht davon absieht, die Sache spruchreif zu machen. In diesem Falle kann es ein Bescheidungsurteil i.S.v. § 113 V 2 VwGO erlassen (vgl. BVerwG, Urt. v. 14.4.1989 – 4 C 52.87 –; B. v.

25.11.1997 – 4 B 179.97 –; OVG NRW, Urt. v. 20.11.2012 – 8 A 252/10 –; Urt. v. 30.7.2009 – 8 A 2357/08 –, jeweils zitiert nach juris).
Die auf Verpflichtung zur Genehmigungserteilung gerichtete Klage war daher im Übrigen abzuweisen.
Das vorliegende Neubescheidungsurteil, durch das der Bekl. zu einer abschließenden Prüfung des Antrags unter erneuter Beteiligung der Beigel. verpflichtet ist, ersetzt das gemeindliche Einvernehmen im Umfang der planungsrechtlichen Entscheidungsreife (vgl. BVerwG, B. v. 17.6.2003 - 4 B 14/03 -, zitiert nach juris).

Aus dem Landesverband

Infothek

Neue straßenrechtliche Vorschriften: Bundesrat gibt grünes Licht für bundesweite Mitnahme von Kfz-Kennzeichen
Autofahrer dürfen ihre Nummernschilder bei Umzügen künftig bundesweit mitnehmen. Der Bundesrat hat am 05.07.2013 den Weg für die entsprechende Verordnung der Bundesregierung freigemacht. Die Neuregelung tritt laut Bundesverkehrsministerium am 01.01.2015 in Kraft. Auswirkungen auf die Kfz-Versicherung habe sie nicht. Die Tarife richteten sich weiter nach dem Wohnort.

Elektronisches Abmelden von Fahrzeugen wird möglich
Mit der Neuregelung wird laut Bundesverkehrsministerium zudem der erste Schritt für eine internetbasierte Zulassung von Fahrzeugen getan. Ab Anfang 2015 könnten Fahrzeuge über ein Internet-Portal des Kraftfahrt-Bundesamtes bei der Zulassungsbehörde mithilfe von Sicherheitscodes (auf den Prüfplaketten der Kennzeichen sowie im Fahrzeugschein) und des neuen Personalausweises abgemeldet werden. Als zweiter Schritt sei die internetbasierte Wiederzulassung durch den gleichen Fahrzeughalter vorgesehen. Weitere internetbasierte Zulassungsverfahren, etwa beim Kauf und Verkauf von Fahrzeugen, erfordern nach Angaben des Ministeriums umfangreichere technische und verwaltungsinterne Umstellungen. Über diese solle zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werden.

Halterdatenaustausch soll Vollstreckung von EU-Knöllchen sichern
Der Bundesrat habe ferner den elektronischen Halterdatenaustausch zwischen den EU-Mitgliedsstaaten über das Kraftfahrt-Bundesamt beschlossen, so das Verkehrsministerium weiter. Dadurch werde die Verfolgung von grenzüberschreitenden Ordnungswidrigkeiten ermöglicht und die Durchsetzung der Sanktionen gewährleistet. Die Halterdaten dürften ausschließlich dazu benutzt werden, den für den Verstoß verantwortlichen Fahrer zu ermitteln.

Länder fordern Pflicht zu Mitführung von Warnwesten auch im Auto
Die Länder haben in ihrer Sitzung vom 05.07.2013 außerdem gefordert, zukünftig das Mitführen von Warnwesten zwingend vorzuschreiben. Dies könne die Verkehrssicherheit bei Pannen oder Unfällen deutlich erhöhen.

Akku-Leuchten für Fahrräder sollen zulässig werden
Zudem hat der Bundesrat eigenen Angaben zufolge festgelegt, dass für den Betrieb von Scheinwerfern und Schlussleuchten an Fahrrädern zukünftig auch wiederaufladbare Energiespeicher oder Batterien als Energiequelle verwendet werden dürfen. Beide Forderungen betreffen die 48. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften. Die Vorlage geht nun an die Bundesregierung zurück. Diese muss entscheiden, ob sie die geänderte Verordnung in Kraft setzt. Nach Angaben von «Spiegel-Online» vom 08.07.2013 ist dies zumindest in Bezug auf die Akku-Lampen der Fall. Bundesverkehrsminister Peter Ramsauer (CSU) habe angekündigt, den entsprechenden Beschluss der Länder zügig in Kraft zu setzen. Offenbar bleiben aufsteckbare Akku-Leuchten unzulässig, da die Verordnung vorschreibe, dass die Beleuchtungsanlage fest am Rad angebracht und ständig betriebsbereit sein muss.

Zusätzliches rotes Blinklicht für Polizeiwagen geplant
Die Regierungsvorlage sieht außerdem die Einführung eines zusätzlichen roten Blinklichts und einen zusätzlichen Sirenenton nach US-Vorbild für Polizeiwagen in Deutschland vor. Die neuen Signale sollen das Anhalten von Fahrzeugen für Polizeibeamte sicherer machen.

Termine
12. bis 17.9.2013: NordBau Messe, Messegelände Holstenhallen, Neumünster
16.09.2013: Sitzung des Bau-, Planungs- und Umweltausschusses des SHGT, NordBau Messe, Neumünster
19.09.2013: KomFIT Jahresveranstaltung 2013 in Kiel, Halle 400
24.09.2013: Sitzung der Geschäftsführer der Kreisverbände, Haus der kommunalen Selbstverwaltung, Kiel
30.09.2013: 5. Umwelt-Fachkonferenz des SHGT zu Klimafolgen in den Gemeinden
02.10.2013: SHGT und Sozialministerium: Fachkonferenz für Bürgermeister „Gutes Leben im Alter auf dem Land – Wie kann aktives Altern in der Kommune gelingen?“

Nachwuchswerbung der Feuerwehren: SHGT-Initiative für bessere Finanzierung erfolgreich

Mit großem Engagement und guten Ideen setzt sich der Landesfeuerwehrverband für eine erfolgreiche Nachwuchswerbung der Freiwilligen Feuerwehren im Lande ein. Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag unterstützt diese Bemühungen und hat dies insbesondere mit der Ausrufung des kommunalen Jahres der Feuerwehr 2008 unterstrichen. Mit einer gemeinsamen Stellungnahme gegenüber dem Schleswig-Holsteinischen Landtag hat der Gemeindetag mit dem Landesfeuerwehrverband im Oktober 2012 eine Initiative dafür ergriffen, diese Aktivitäten des Landesfeuerwehrverbandes künftig mit Mitteln aus den Glücksspieleinnahmen des Landes finanziell zu unterstützen

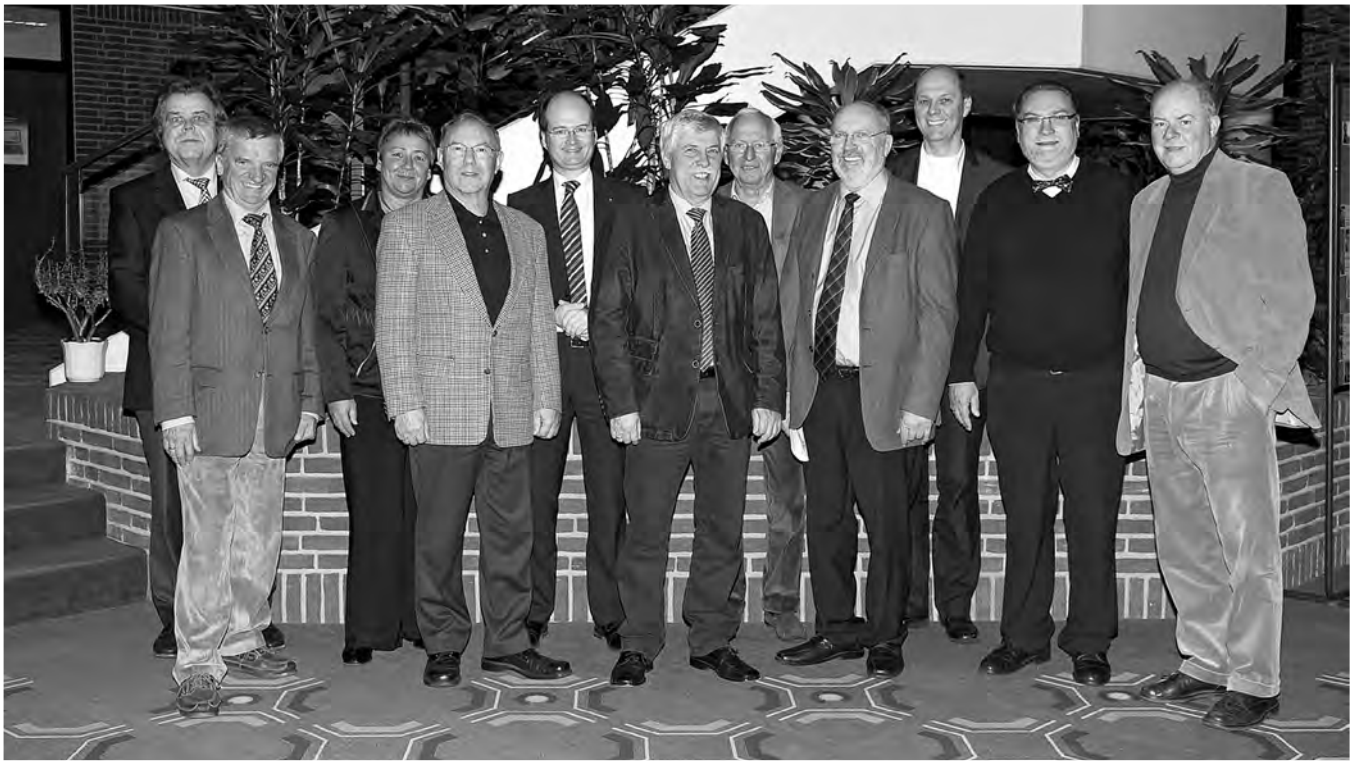
(Landtagsumdruck 18/301). Ziel war es, den Feuerwehren eine fundierte langfristige Öffentlichkeitsarbeit im Sinne der Nachwuchswerbung zu ermöglichen. Unser Ziel war, dem Landesfeuerwehrverband aus dem Bereich der Glücksspieleinnahmen jährlich einen Betrag von 300.000,00 € für die Finanzierung der Planung, Koordinierung und Durchführung der Öffentlichkeitsarbeit und Mitgliederwerbung zur Verfügung zu stellen. Mit dieser Initiative wollten wir auf ein im Landtag laufendes Gesetzgebungsverfahren zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze Einfluss nehmen. Verabschiedet wurde das Gesetz dann jedoch ohne eine entsprechende Ergänzung.

Die Wende brachte dann ein erneuter Gesetzentwurf der FDP-Landtagsfraktion (Drucksache 18/503). Dieser sah eine Ergänzung von § 42 Abs. 2 Glücksspielgesetz dahingehend vor, dass aus der Abgabe auf Onlineglücksspiele neben der Suchtarbeit und der Schuldner- und Insolvenzberatung auch eine institutionelle Förderung des Landesfeuerwehrverbandes erfolgt. Nach einigen Diskussionen und einer Erläuterung durch den Landesfeuerwehrverband im Innen- und Rechtsausschuss des Landtages war dann eine Mehrheit des Landtages auf Basis eines Änderungsantrages der Koalitionsfraktionen bereit, der Idee zu folgen. Am 29. Mai 2013 beschloss der Landtag einstimmig eine Änderung von § 42 Abs. 2 Glücksspielgesetz dahingehend, dass 5 % des Aufkommens aus der Abgabe auf Onlineglücksspiele zur Förderung des Landesfeuerverbandes verwendet werden. Damit war die Initiative letztlich erfolgreich. Nach einer Schätzung dürfte das Aufkommen 50.000,00 € pro Jahr betragen. Allerdings sind nach Auskunft der Landesregierung diese Einnahmen nur in den Jahren 2013 und 2014 zu erwarten. Damit entsteht mit diesem Erfolg sogleich die neue Aufgabe, eine Anschlussfinanzierung für die Nachwuchswerbung der Feuerwehren zu finden.

Bürgervorstehertagung des SHGT in Harrislee

Die Bürgervorstehertagung 2012 des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages fand am 26. Oktober 2012 in Harrislee statt. Der gastgebende Bürgervorsteher Heinz Petersen begrüßte die Bürgervorsteher der hauptamtlich verwalteten Gemeinden aus allen Teilen des Landes und stellte die Gemeinde Harrislee vor. Zu einem der wichtigsten Wirtschaftsfaktoren der Region hatten die Bürgervorsteher dann einen hochkarätigen Gast: Erik Holm Jensen, Vorsitzender der Interessengemeinschaft der Grenzhändler. Er berichtete über den Grenzhandel und seine wirtschaftliche Bedeutung für die Region. Er skizzierte die Entwicklung des Grenzhandels in den vergangenen Jahrzehnten und konnte mit eindrucksvollen Zahlen die wirtschaftliche Bedeutung dieses Zweiges belegen. Herr Jensen ging auch auf diejenigen Themen ein, die aus Sicht der Grenzhändler derzeit politisch problematisch sind und schwerwiegende Auswirkungen auf den Grenzhandel haben können, z. B. die Regelung des Dosenpfandes. Mit viel Humor und großem Engagement machte Herr Jensen den Teilnehmern auch deutlich, dass der Grenzhandel nicht nur rund um Flensburg, sondern bis in die Region um Rostock mit Ausstrahlungen weit nach Süden Bedeutung hat.

Im Anschluss daran berichtete Jörg Bülow, Landesgeschäftsführer des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages, aus der Arbeit des Gemeindetages und informierte die Teilnehmer über aktuelle Änderungen der Gemeindeordnung, die für die Praxis von besonderer Bedeutung sind. Anschließend nutzten die Bürgervorsteher die Gelegenheit zum Erfahrungsaustausch und konnten sich so zu zahlreichen wichtigen Fragen Tipps der Kollegen verschaffen.



Bürgervorsteherinnen und Bürgervorsteher trafen sich in Harrislee

SHGT-Landesvorstand beriet über Kommunalwahl und Schulreform

In seiner Sitzung am 30. Mai 2013 hat der Landesvorstand des SHGT über die Ergebnisse der Kommunalwahl, den Stand der Reform des Kommunalen Finanzausgleiches und die erneut anstehende Schulreform beraten.
Die Ergebnisse der Kommunalwahl vom 26. Mai 2013 wurden mit Erfahrungsberichten aus den Kreisen erörtert. Dabei wurde deutlich, dass das neue Wahlrecht zu einer sehr starken Begünstigung kleiner Wählergruppen und Einzelkandidaten und in Einzelfällen zu Ungerechtigkeiten bei der Sitzverteilung führt. Hinsichtlich der geringen Wahlbeteiligung wurde festgestellt, dass dies insbes. ein Problem größerer Städte und hier vor allem einiger Stadtteile ist. Im ländlichen Raum ist die Wahlbeteiligung durchschnittlich weiterhin sehr hoch. Auch in den kleinen Gemeinden mit nur einer Wählergemeinschaft wurde eine sehr hohe Wahlbeteiligung erzielt. Hierzu verwiesen einige Teilnehmer darauf, dass im Vorfeld der Kandidatenaufstellung dieser Wählergemeinschaften oftmals eine breite Bürgerbeteiligung in Einwohnerversammlungen unter großer Anteilnahme der Bevölkerung erfolgt.
Der Landesvorstand informierte sich über den Sachstand bei der Reform des Kommunalen Finanzausgleichs und legte die Position des Gemeindetages zu einigen Zwischenergebnissen fest. Insbesondere sprach sich der Landesvorstand dafür aus, die Ergebnisse des Zensus erst nach einer einjährigen Übergangsphase voll auf den Finanzausgleich wirken zu lassen.
Ferner beriet der Landesvorstand über den aktuellen Referentenentwurf zur nächsten Reform des Schulgesetzes. Der Landesvorstand stellte fest, dass das geplante Schulgesetz alle aus Sicht der Schulträger bestehenden Probleme ungelöst lässt. Vielmehr werden weitere neue Probleme aufgeworfen. Der Landesvorstand sah das große Risiko, dass mit der geplanten Umwandlung von Regionalschulen in Gemeinschaftsschulen weitere Schulstandorte gefährdet sind und neue Kostenbelastungen auf die kommunalen Schulträger zukommen. Eine Kostenausgleichspflicht nach dem Konnexitätsprinzip versuche das Bildungsministerium mit Regelungstricks zu umgehen. Der Landesvorstand stellte außerdem fest, dass bisher keinerlei Lösungsvorschläge des Landes zur Zukunftssicherung kleinerer Grundschulen vorliegen und forderte ein zweijähriges Moratorium für die Schließung von Schulstandorten. Im Ergebnis verabschiedete der Landesvorstand 10 Forderungen, die der SHGT aus Sicht der Schulträger an die neue Schulgesetzreform stellen wird.

Bau-, Planungs- und Umweltausschuss tagte am 15.05.2013

Der Bau-, Planungs- und Umweltausschuss des SHGT tagte zu seiner Frühjahrssitzung am 15.05.2013 in Kiel.
In der Sitzung stellte das von den Kommunalen Landesverbänden gemeinsam getragene Breitband-Kompetenzzentrum Schleswig-Holstein das Projekt „Baublockkataster Schleswig-Holstein“ vor. Dieses hat das Ziel, landesweit, unter Mitbestimmung der Kommunen, ein Gemeindeteil- und Baublockkataster zu erstellen, um auf dessen Basis die kleinräumigen Ergebnisse des Zensus 2011 zur Gebäude- und Bevölkerungsstruktur in Schleswig-Holstein abzurufen.
Die Geschäftsstelle informierte im Anschluss über die aktuellen Vorhaben sowie den Sachstand der Landesplanung zur Neufassung des Landesplanungsgesetzes, des Landesentwicklungsplans sowie den Regionalplänen.
Schließlich informierte das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume zu aktuellen Themen der Energiewende mit kommunalem Bezug. Neben eínem kurzen Überblick über die Perspektiven des Ausbaus der Windenergienutzung an Land, informierte es zum aktuellen Sachstand des Stromtrassenausbaus sowie über die Konzeption und Ziele des Aufbaus von zentralen Wärmenetzen.

Veranstaltungshinweis:

Verantwortungsvolle Führung

Die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer veranstaltet mit Unterstützung des Wittenberg-Zentrums für Globale Ethik unter der wissenschaftlichen Leitung von Frau Prof. Dr. Michèle Morner und Herrn Prof. Dr. Andreas Suchanek am 14. und 15. Oktober 2013 den 1. Speyerer Führungsdialog „Verantwortungsvolle Führung im Zusammenspiel von Verwaltung und Wirtschaft“ an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.
Ziel des 1. Speyerer Führungsdialogs ist es, den Austausch zwischen Verwaltung, Politik und Wirtschaft zu fördern, um komplexe Führungsaufgaben sektorenübergreifend handzuhaben. Es soll eine Arena entstehen, die ein besseres Verständnis für die jeweils andere Sichtweise zu verantwortungsvoller Führung unterstützt und Wege zur Bewältigung aktueller Herausforderungen eruiert. Dabei widmet sich der Speyerer Führungsdialog im Gegensatz zu existierenden Formaten den speziellen Ansprüchen und Erfordernissen von Führungskräften aus der Verwaltung.

Im Mittelpunkt des Dialogs stehen:
- Aktuelle Herausforderungen in der Zusammenarbeit von Verwaltung, Politik und Wirtschaft
- Austausch gegenseitiger Erwartungen an verantwortungsvolle Führung
- Möglichkeiten zu einer besseren Kommunikation und konstruktiver Zusammenarbeit
- Diskussion über sektorenübergreifende Führungsaufgaben

In Rahmen von Impulsreferaten durch namhafte Referenten aus Politik, Wissenschaft und Wirtschaft (u.a. mit Beteiligung der BASF SE und der Bertelsmann SE & Co. KGaA) sowie von Workshops mit Vertretern namhafter deutscher Unternehmen, wird breiter Raum zum Dialog gegeben. Dabei werden gemeinsam Aspekte verantwortungsvoller Führung aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet, auf den Um-

gang mit zunehmend komplexen Führungsaufgaben vorbereitet und die Möglichkeit gegeben, sich mit hochrangigen Entscheidungsträgern aus allen Sektoren zu vernetzen.
Die Tagung richtet sich an Führungskräfte aus der Verwaltung.

Weitere Informationen und Anmeldungen sind u. a. möglich im Internet unter www.uni-speyer.de/Weiterbildung/Jahresprogramm.htm

Ansprechpartner für Teilnehmer:
Lioba Diehl, Tel.: 06232/654-226 und Edith Göring, Tel.: 06232/654-269,
Fax: 06232/654-488,
E-Mail:
Tagungssekretariat@uni-speyer.de,
http://www.uni-speyer.de

Personalnachrichten

„Vater der Zweitwohnungsteuer“, Prof. Dr. Hermann-Wilfried Bayer, beging 80. Geburtstag

Prof. Dr. Hermann-Wilfried Bayer, der „Vater der Zweitwohnungsteuer“ vollendete am 7. März 2013 sein 80. Lebensjahr. Ihm verdanken viele Kommunen Schleswig-Holsteins, die Fremdenverkehrsorte ebenso wie – neuerdings – Großstädte wie z. B. die Landeshauptstadt Kiel, die Steuer auf das Halten von weder als Hauptwohnung noch als Erwerbsquelle dienenden Wohnungen. Diese hat er Anfang der 1970er Jahre gutachtlich entworfen und anschließend über fast 25 Jahre hinweg gegen erbitterten Widerstand der Betroffenen und gegen verfassungsrechtliche Ungewissheiten vor den Gerichten sämtlicher Instanzen, bis hin zum Bundesverfassungsgericht (6.12.1983), durchgesetzt. Sein Charisma und seine Überzeugungskraft sind vielen „GEMEINDE“-Lesern aus etlichen landesweiten Tagungen in lebendiger Erinnerung. Bezeichnend für seine Gabe, mit wenigen, aber einprägsamen Worten Wege zu bahnen, ist ein sekundenkurzer Einwurf, den er bereits als Ruheständler in einer Verhandlung der ehem. Stadt Westerland vor dem Bundesverwaltungsgericht machte: Sein einziger, wie stets eindringlich gesprochener Satz („Beim Halten einer Zweitwohnung ist es gerade der Leerstand, der die besondere Leistungsfähigkeit ihres Inhabers zeigt.“) wurde von den Bundesrichtern – spontan nickend mitnotiert – in den Urteilstext aufgenommen – und wird noch heute von den (Ober-)Verwaltungsgerichten überall in Deutschland ständig zitiert. Mögen ihm noch viele sonnige Urlaube in seinen – seit jeher ausschließlich schleswig-holsteinischen – Feriendomizilen beschieden sein!

Rechtsanwalt Richard Elmenhorst, Bochum

Buchbesprechungen

Praxis der Kommunalverwaltung Landesausgabe Schleswig-Holstein
Ratgeber für die tägliche Arbeit aller Kommunalpolitiker und der Bediensteten in Gemeinden, Städten und Landkreisen (Loseblattsammlung incl. 3 Online-Zugänge / auch auf DVD-ROM erhältlich)
449. Nachlieferung, Juli 2012, Preis € 66,90
KOMMUNAL- UND SCHUL-VERLAG
65026 Wiesbaden | Postfach 3629 | Telefon (0611) 8 80 86-10 | Telefax (0611) 8 80 86 77
www.kommunalpraxis.de | e-mail: info@kommunalpraxis.de

Die vorliegende (nicht einzeln erhältliche) Lieferung enthält:
A 27 SH - Gesetz über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein (Gemeinde- und Kreiswahlgesetz - GKWG)
Von Claus Asmussen und Hans-Jürgen Thiel
Der Text des durch die Novellierung vom März 2012 geänderten GKWG wurde eingestellt.

K 16 SH - Brandschutzgesetz Schleswig-Holstein
Von Karl-Heinz Mücke
Mit dieser Lieferung wurde schwerpunktmäßig Abschnitt VI des Gesetzes ("Kosten, Entschädigung und Schadensersatz") überarbeitet, wobei auch die übrigen Kommentierungen auf den neuesten Stand gebracht wurden. Zur besseren Auffindbarkeit wurden bei vielen Gerichtsentscheidungen die Aktenzeichen ergänzt.
Der Anhang wurde vollständig aktualisiert; neu aufgenommen wurde der Erlass des Innenministeriums zum Anerkennen von Anteilen der Truppmannausbildung Teil II für die Mitglieder in Jugend- und Einsatzabteilungen der Feuerwehren im Alter von 16 - 18 Jahren.

L 12 SH - Straßen- und Wegegesetz des Landes Schleswig-Holstein (StrWG)
Von Reinhard Wilke, Günther Gröller u.a.
Mit dieser Lieferung wurde der Kommentar überarbeitet, hier insbesondere § 19 (Grundbuchberichtigung und Vermessung), die §§ 29 - 38 (Vierter und Fünfter Teil) sowie die §§ 41 - 44 a StrWG (Planfeststellung, Veränderungssperre und Planungsgebiete, Vorzeitige Besitzeinweisung, Enteignung und Entschädigung, Sonstige Entschädigungsfeststellungen).
Der Anhang wurde auf den aktuellen Stand gebracht.

Die vorliegende 450. Nachlieferung enthält:

B 1 SH - Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung - GO -)

Mit dieser Lieferung wurden die Kommentierungen zu den §§ 28 (Vorbehaltene Entscheidungen), 31 a (Unvereinbarkeit), 32 a (Fraktionen), 35 (Öffentlichkeit der Sitzungen), 40 (Wahlen durch die Gemeindevertretung), 40 a (Abberufung durch die Gemeindevertretung), 45 (Aufgaben und Einrichtung der Ausschüsse) und 46 (Mitglieder und Geschäftsordnung der Ausschüsse) entsprechend der Novellierung von 2012 aktualisiert, wobei § 26 gestrichen und in der Kommentierung mit einem entsprechenden Hinweis versehen worden ist. Die Kommentierungen zu den §§ 27, 30, 31, 32, 34, 36, 37, 38, 39, 41, 45 a, 45 b wurden bearbeitet.

B 22 SH - Amtsordnung für Schleswig-Holstein (Amtsordnung - AO)
Von Reimer Bracker und
Thorsten Ingo Wolf
Der Text der AO wurde entsprechend der Novellierung vom März 2012 aktualisiert.

B 5 SH - Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ)
Von Klaus-Dieter Dehn
Mit dieser Lieferung wurde der aktuelle Text des GkZ entsprechend der Novellierung vom März 2012 eingestellt.

K 2a - Allgemeines Gewerberecht Gewerbeordnung
Von Dr. Renate Köhler-Rott
Der Beitrag wurde vollständig überarbeitet und aktualisiert.

Die vorliegende 451. Nachlieferung enthält:

B 3 SH - Kreisordnung für Schleswig-Holstein (Kreisordnung - KrO -)

Diese Lieferung beinhaltet die Überarbeitung der Kommentierung zu den §§16 a (Unterrichtung und Beteiligung der Einwohner und Einwohnerinnen), 16 b (Einwohnerantrag), 16 c (Bürgerentscheid, Bürgerbegehren), 16 d (Verwaltungshilfe), 23 (Vorbehaltene Entscheidungen), 26 a (Unvereinbarkeit), 27 a (Fraktionen), 28 (Kreispräsidentin oder Kreispräsident), 30 (Öffentlichkeit der Sitzungen), 35 (Wahlen durch den Kreistag), 40 (Aufgaben und Einrichtung der Ausschüsse) 41 (Mitglieder und Geschäftsordnung der Ausschüsse) KrO, die sich durch die letzte Novellierung ergeben haben. Weitere Kommentierungen sind bearbeitet, so 19, 25, 26, 27, 29, 31, 32, 33, 34, 35 a, 36 und 40 b KrO.

C 1 - Recht der Ratsfraktionen
Von Dr. Hubert Meyer

Der Beitrag wurde überarbeitet.
Dabei wurden die Zusammenfassung des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts zum 1.11. 2011 in einem neuen Niedersächsischen Kommunalverfassungsrecht, in Hessen die Novellierung zu den Fraktionen und in Schleswig-Holstein und Brandenburg zum Teil bedeutsame Anpassungen des Landesrechts durch die Rechtsprechung berücksichtigt.

E 3a - Vergabe und Verwaltung öffentlicher Zuwendungen an und durch kommunale Gebietskörperschaften
Von Jürgen E. Schmidt

Der Beitrag wurden vollständig aktualisiert, hier insbesondere die Regelungen des Bundes bei der Verwendung der Zuwendung.

J 11 SH - Ausführungsbestimmungen zum Betreuungsgesetz in Schleswig-Holstein
von Dr. Bernhard Rosendahl und
Bettina Hofmann,

Der Beitrag wurde komplett überarbeitet und in den Anhang wurde der Text "Richtlinien über die Förderung von anerkannten und gemeinnützigen Betreuungsvereinen" aufgenommen.

Kompendium Verwaltungsrecht
mit Musterentscheidungen und Arbeitshilfen
von Professor Dr. Kathi Gassner, Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl
erschienen im Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG;
2012, 440 Seiten, € 28,–, ISBN 978-3-415-04826-3

Das Lehr- und Arbeitsbuch zum Verwaltungsrecht vermittelt die materiell-rechtlichen Grundlagen und die Bescheidtechnik anhand von zwei Aktenfällen. Ausgangspunkt ist die konkrete Bearbeitungssituation in der Behörde. Die Autorin stellt den Lernstoff anschaulich und überzeugend mit Formulierungsvorschlägen für das Rechtsgutachten und die Verwaltungsentscheidung dar. Handlungsanweisungen, Mustervorlagen und Prüfungsschemata erleichtern die Fallbearbeitung.
Der erste Teil enthält einen praktischen Leitfaden zur Anfertigung von Verwaltungsakten, zu ihrer Durchsetzung sowie zu einem etwaigen späteren Widerruf, zum Entwurf von öffentlich-rechtlichen Verträgen sowie zum Erlass von Satzungen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften. Im zweiten Teil folgen Rücknahme, Widerspruchsverfahren und gerichtliche Klage- und Antragsverfahren. Das Verfahrens- und Sachentscheidungsermessen der Verwaltung ist ebenso ausführlich erörtert wie die Frage nach möglichen Fehlerfolgen und Mitteln zur Fehlerbeseitigung.
Insbesondere durch die zahlreichen Beispiele und Formulierungshilfen ist das Werk für „Verwaltungseinsteiger“ ein optimales Hilfsmittel. Aber auch erfahrene Verwaltungspraktiker erhalten das notwendige Rüstzeug und hilfreiche Empfehlungen für die effektive und professionelle Bearbeitung des jeweiligen Einzelfalls.

Kindertagesstättengesetz Schleswig-Holstein
Otto / Am Wege
Kommentar, 4. Auflage, 2012, 220 Seiten, kartoniert,
Format 16,5 x 23,5 cm,
ISBN 978-3-8293-0952-3
Preis 25,00 €

Der Praxis-Kommentar für alle! Das in 4. Auflage erscheinende Werk erläutert die Regelungen des Kindertagesstättengesetzes kompetent, zuverlässig und leicht verständlich. Der Kommentar nimmt zu allen wesentlichen Zweifelsfragen und Problemstellungen – insbesondere zur Bedarfsplanung, zur Betriebskostenfinanzierung, zum Kostenausgleich und zur Sozialstaffelung – eindeutig Stellung, liefert greifbare Lösungen und bietet somit eine eminent wichtige Orientierungs- und Arbeitshilfe. Dabei wird sowohl der neueste Erfahrungsstand der Praxis als auch die aktuelle Rechtsprechung zum KiTaG berücksichtigt.
Die Erläuterungen berücksichtigen die organisationsrechtlichen, finanzwirtschaftlichen und pädagogischen Bestimmungen des Gesetzes. Betont praxisnahe, einprägsame und leicht nachvollziehbare Erläuterungen ermöglichen eine zielsichere Anwendung der gesetzlichen Regelungen.

KR Kompass Recht

Zuverlässig durch die Rechtsgebiete navigieren

Für alle, die sich im Beruf und Studium mit juristischen Themen befassen

2010. 143 Seiten. Kart. € 17,90
ISBN 978-3-17-020936-7

2010. 160 Seiten. Kart. € 17,90
ISBN 978-3-17-020934-3

2012. 157 Seiten. Kart. € 19,90
ISBN 978-3-17-021776-8

2010. 160 Seiten. Kart. € 17,90
ISBN 978-3-17-021282-4

2013. 160 Seiten. Kart. € 19,90
ISBN 978-3-17-022085-0

Die Reihe **Kompass Recht** stellt **allgemein verständlich und zugleich wissenschaftlich fundiert** die Inhalte und Fragestellungen des Rechts dar, die **für Praktiker im Berufsalltag von zentraler Bedeutung** und **zugleich für Studenten prüfungsrelevant** sind. Die Bände veranschaulichen den Stoff dabei mittels **Schemata, Checklisten, Übersichten, Schaubildern und Beispielen.**

Tipps für die Bewältigung häufiger Praxisprobleme und für die Klausur runden die Werke ab. Die jedem Band beigelegte **CD** enthält eine **Hörfassung** (mp3) des Buchinhalts, einen **interaktiven Multiple-Choice-Test** zur Überprüfung des Erlernten, einschlägige **Gesetze und Urteile** sowie **interaktive Klausurfälle mit Lösungen,** die die Subsumtionstechnik verständlich machen.

Mengenpreise:

Einzelpreis	*€ 17,90*	*€ 18,90*	*€ 19,90*
ab 50 Exemplaren	*€ 16,10*	*€ 17,–*	*€ 17,95*
ab 100 Exemplaren	*€ 15,20*	*€ 16,10*	*€ 16,95*
ab 250 Exemplaren	*€ 14,30*	*€ 15,10*	*€ 15,95*

Weitere Titel der Reihe:

- **Steuerrecht I:** Bewertungsrecht, Erbschaftsteuerrecht, Grundsteuer
  € 17,90 | ISBN 978-3-17-020935-0
- **Steuerrecht II: Einkommensteuer**
  € 17,90 | ISBN 978-3-17-021278-7
- **Steuerrecht III: Bilanzsteuerrecht**
  € 19,90 | ISBN 978-3-17-021782-9
- **Strafrecht I: Grundlagen und Allgemeiner Teil**
  € 18,90 | ISBN 978-3-17-021779-9
- **Strafrecht II: Wirtschaftsstrafrecht**
  € 19,90 | ISBN 978-3-17-022084-3
- **Arbeitsrecht I: Das Arbeitsverhältnis**
  € 17,90 | ISBN 978-3-17-021283-1
- **Arbeitsrecht II: Interessenvertretung auf kollektiver Grundlage**
  € 19,90 | ISBN 978-3-17-022177-2
- **Arbeitsrecht III: Besondere Arbeitsverhältnisse und Arbeitnehmergruppen**
  € 19,90 | ISBN 978-3-17-021778-2
- **BGB I: Vertragsrecht**
  € 17,90 | ISBN 978-3-17-020940-4
- **BGB II: Recht der beweglichen Sachen**
  € 17,90 | ISBN 978-3-17-020933-6
- **BGB III: Kreditsicherungsrecht**
  € 18,90 | ISBN 978-3-17-021780-5
- **Familienrecht**
  € 19,90 | ISBN 978-3-17-022038-6
- **Erbrecht**
  € 19,90 | ISBN 978-3-17-022303-5
- **Zivilprozessrecht I: Erkenntnisverfahren**
  € 19,90 | ISBN 978-3-17-022304-2
- **Zivilprozessrecht II: Zwangsvollstreckungsrecht mit Familiengerichtsverfahren**
  € 19,90 | ISBN 978-3-17-022561-9
- **Handelsrecht**
  € 17,90 | ISBN 978-3-17-021281-7
- **Gesellschaftsrecht**
  € 17,90 | ISBN 978-3-17-021279-4
- **Insolvenzrecht**
  € 19,90 | ISBN 978-3-17-022564-0
- **Transportrecht**
  € 19,90 | ISBN 978-3-17-022040-9
- **Versicherungsvertragsrecht**
  € 19,90 | ISBN 978-3-17-021956-4
- **Multimediarecht**
  € 17,90 | ISBN 978-3-17-020932-9
- **Werberecht**
  € 18,90 | ISBN 978-3-17-021777-5
- **Patentrecht**
  € 18,90 | ISBN 978-3-17-021775-1
- **Urheber- und Designrecht**
  € 19,90 | ISBN 978-3-17-021781-2
- **Medizin- und Gesundheitsrecht**
  € 19,90 | ISBN 978-3-17-021536-8
- **Vereinsrecht**
  € 19,90 | ISBN 978-3-17-022301-1

In Vorbereitung:

- **Lebensmittelrecht**
  Ca. € 19,– | ISBN 978-3-17-022678-4

Jeder Band enthält

- eine **Hörfassung** (mp3) des Buchinhalts
- **interaktive Klausurfälle** mit Lösungen
- einen **interaktiven Multiple-Choice-Test**
- die relevanten **Gerichtsentscheidungen** und **Gesetze**

Kohlhammer

W. Kohlhammer GmbH · 70549 Stuttgart
Tel. 0711/7863 - 7280 · www.kohlhammer.de

„Die Gemeinde"
ist **die** Zeitschrift für die Schleswig-Holsteinische Selbstverwaltung.
Als kommunalpolitische Zeitschrift auf Landesebene bietet sie einen umfassenden Service für die Selbstverwaltung.
Werden auch Sie Leser der „Gemeinde"!
Deutscher Gemeindeverlag GmbH.,
24017 Kiel, Postfach 1865, Ruf (04 31) 55 48 57

Deutscher Gemeindeverlag GmbH, Postfach 1865, Jägersberg 17, 24017 Kiel
– V 3168 E – Entgelt bezahlt