

Rechtliches Verfahrensmanagement in komplexen Verfahren zur Schaffung von Baurecht

vom Fachbereich Raum- und Umweltplanung der
Technischen Universität Kaiserslautern zur Erlangung
des akademischen Grades

Doktor rer. pol.

genehmigte

Dissertation

Von

Karin Miller

Dipl.-Verwaltungswirtin (FH)

Stuttgart

Datum der mündlichen Prüfung 27.02.2017

Dekan	Prof. Dr. Sascha Henninger
Prüfungsvorsitzender	Prof. Dr. -Ing. Holger Schmidt
Berichterstatter	Prof. Dr. Willy Spannowsky
	Prof. Dr. Hans-Jürgen Seimetz

Kaiserslautern 2017

D 386



Kurzfassung:

Die Arbeit befasst sich mit einem Thema, das an der Schnittstelle zwischen klassischer Rechtsberatung in vornehmlich projektorientierten Bebauungsplanverfahren, Bauleitplanung und Projektsteuerung angesiedelt ist und behandelt den Aspekt, dass sich der Ablauf derartiger Verfahren hin zu ständig steigender Komplexität entwickelt.

Eine in das Thema einführende Analyse stellt dar, dass diese Komplexität nicht nur auf das eigentliche Planaufstellungsverfahren zurück zu führen ist, sondern ihre Ursache auch im zunehmenden Einfluss europarechtlicher Vorgaben, in kontinuierlich stärker ausdifferenzierten Vorgaben der Raumordnung und verschiedener Gegenstände des besonderen Verwaltungsrechts, die bei der Planaufstellung jeweils in unterschiedlicher Weise zu beachten sind, findet.

An diese einführende Analyse schließt sich eine kurze Darstellung der methodischen Ansätze unterschiedlicher Verfahrensbeschleunigungsversuche der Vergangenheit sowie ein kursorischer Überblick über den Ablauf eines Bauleitplanverfahrens an, bevor die als Reaktion auf die dargestellten Entwicklungen erarbeitete Methode der Verfahrensorganisation und -steuerung (Verfahrensmanagement) komplexer Bauleitplanverfahren aufgezeigt wird.

Die Methodik des Verfahrensmanagements und dessen Stellung in einem Bauleitplanverfahren wird mit Blick auf bestehende gesetzliche Regelungen zum Verfahrensmanagement zum Teil aus jüngster Vergangenheit und unter Verwendung zahlreicher Beispiele aus der Praxis beschrieben. Dabei wird auch aufgezeigt, wo und in wie weit Anleihen beim klassischen Projektmanagement gemacht und auf die speziellen Erfordernisse öffentlich-rechtlicher Planungs- und Verwaltungsverfahren zugeschnitten wurden. Dieser beschreibende Teil der Arbeit zeigt auf, dass sich die Tätigkeit der Verfahrenssteuerung nicht auf die Verfahrensplanung, -organisation und -kontrolle beschränkt sondern gleichgewichtig die Beratung und Begleitung der formellen und materiell-rechtlichen Inhalte und Abhängigkeiten der jeweiligen Verfahren mit umfasst.

Es werden die Mechanismen und Abhängigkeiten beschrieben, die mit die Führung der unterschiedlichen Beteiligten eines solchen Prozesses in Form eines Verfahrensmanagements angesichts der Heterogenität der Aufgaben, Ausbildung und Berufserfahrung der Mitwirkenden unter Berücksichtigung der Tatsache, dass hierarchische Führungsmethoden nicht zu Gebote stehen, verbunden sind. In diesem Zusammenhang werden die wiederkehrenden Abläufe bei der Bildung von Projektgruppen, die Gesetzmäßigkeiten der Zusammenarbeit in solch heterogenen Gruppen und deren Bedeutung für das Gelingen oder Scheitern solcher Projekte dargestellt.

Die Arbeit enthält ferner einen Exkurs, der die Überschneidungen aber auch die Abgrenzung der Aufgaben des Verfahrensmanagements von der klassischen Mediation aufzeigt und schließt einem Vorschlag zur Standardisierung der Abläufe des Verfahrensmanagements sowie zu möglichen weiteren Anwendungsbereiche dieser Methode. Sie enthält außerdem zwei Mustervorlagen, die den Aufbau eines Verfahrensmanagements erleichtern sollen.

Inhaltsverzeichnis

A	EINLEITUNG	14
I	Der Untersuchungsgegenstand – Einige Beispiele	19
II	Thema und Begriffsdefinitionen.....	24
	1. Themenabgrenzung.....	24
	2. Das städtebauliche Projekt als Gegenstand des Verfahrensmanagements.....	26
	3. Begriffsdefinitionen.....	27
	a) Komplexes Planungsverfahren	27
	b) Vorhabenträger	29
	c) Städtebauliches Projekt / Vorhaben	30
	d) Verfahrensmanagement	30
	e) Bezug zu landesrechtlichen Regelungen.....	32
B	URSACHEN FÜR DIE NOTWENDIGKEIT EINES VERFAHRENSMANAGEMENTS	33
I	Mehrebenensystem der Regelungskompetenz	34
	1. Europarechtliche Einflüsse und Vorgaben	34
	2. Kompetenzverteilung Bund/Länder	36
	3. Kommunale Selbstverwaltung und Staatliche Verwaltung.....	39
	a) Kommunale Selbstverwaltung	39
	b) Staatliche Verwaltung.....	41
II	Versuche der Effizienzsteigerung.....	43
	1. Im Planfeststellungs- / Genehmigungsverfahren.....	43
	a) Die Beschleunigungsgesetzgebung zu Beginn der 1990-er Jahre.....	43
	b) Verfahrenskonzentration nach BImSchG/VwVfG.....	45
	c) Die integrierte Vorhabengenehmigung (IVG).....	48
	2. Im Bebauungsplanverfahren	52
	a) Der vorhabenbezogene Bebauungsplan	52
	b) Der Bebauungsplan der Innenentwicklung.....	55
	c) Einführung von Fristen für die Erhebung von Normenkontrollanträgen	57
	3. Beschleunigung durch konsensuales Handeln	58
	a) Typen städtebaulicher Verträge nach § 11 BauGB	58
	b) Verfahrensbeschleunigung durch städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB..	63

c)	Der Einsatz zivilrechtlicher Verträge bei städtebaulichen Projekten	64
4.	Beschleunigung durch Akzeptanz	65
a)	§ 25 Abs. 3 VwVfG:	65
b)	§§ 6 ff. Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG)	68
5.	Vorläufiges Fazit und derzeitiger Stand	69
C	ABLAUF DER BAULEITPLANUNG.....	71
I	Gesetzliche Rahmenbedingungen	71
1.	Vorbemerkung	71
2.	Gesetzlich vorgegebene Verfahrensschritte	71
a)	Der Aufstellungsbeschluss; § 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB	72
b)	Die frühzeitige Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung; §§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1 BauGB	72
c)	Die „Offenlage“; §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 2 BauGB	75
d)	Die Abwägung der Belange; § 1 Abs. 7 BauGB	78
e)	Der Satzungsbeschluss; § 10 BauGB	80
f)	Das Inkrafttreten des Bebauungsplans; § 10 Abs. 3 BauGB	81
g)	Das Inkrafttreten des Flächennutzungsplans; § 6 BauGB	81
3.	Formelle und materielle Vorgaben der Bauleitplanung	82
a)	Verhältnis Flächennutzungsplan und Bebauungsplan	82
b)	Bauleitplanung und übergeordnete Planungen	82
4.	Weitere Voraussetzungen der Bauleitplanung	86
a)	Erforderlichkeit der Planung; § 1 Abs. 3 BauGB	86
b)	Das interkommunale Abstimmungsgebot; § 2 Abs. 2 BauGB	87
c)	Weitere Voraussetzungen aufgrund von Vorgaben des besonderen Verwaltungsrechts	90
d)	Natur- und Artenschutz in der Bauleitplanung	96
5.	Materielle Inhalte der Bauleitpläne	100
II	Zeitbedarf für die Aufstellung eines Bebauungsplans.....	102
1.	Idealtypischer Ablauf	102
2.	Ablauf bei Wiederholung der Offenlage	103
III	Verhältnis Bauleitplanung und Vorhabengenehmigung.....	104

D	VERFAHRENSBETEILIGTE	106
I	Umfeldanalyse – Rolle und Funktion der Verfahrensbeteiligten.....	106
1.	Verfahrensbeteiligte.....	106
2.	Umfeldanalyse nach Rattay.....	107
a)	Identifikation des Projektumfelds	108
b)	Bewertung des Umfeldes und detaillierte Analyse	108
c)	Ableitung von Maßnahmen aus der Umfeldanalyse.....	108
3.	Eigene Ansicht zur Umfeldanalyse.....	109
II	Die einzelnen Beteiligten.....	110
1.	Die planende Gemeinde	110
a)	Kleinere Gemeinden mit geringer Verwaltungskraft	110
b)	Groß- und Mittelstädte	113
c)	Die kommunalen Entscheidungsgremien.....	114
2.	Der Vorhabenträger	114
3.	Die Öffentlichkeit.....	115
a)	Die Öffentlichkeit vor Ort.....	116
b)	Die Öffentlichkeit allgemein	117
4.	Die Träger öffentlicher Belange	118
5.	Die Fachbehörden	119
6.	Anerkannte Naturschutzverbände.....	120
7.	Fachgutachter und Planer.....	123
a)	Fachgutachter	124
b)	Planer - Bauleitplanung.....	125
E	VERFAHRENSMANAGEMENT	128
I	Ausgangspunkt und rechtliche Grundlagen	128
1.	Bestehende gesetzliche Regelungen außerhalb des BauGB.....	128
a)	§ 10 Abs. 5 und 10 BImSchG.....	129
b)	§ 2 Abs. 2 Nr. 5 9. BImSchV	130
c)	§ 29 NABEG	132
d)	§ 43g EnWG	135
e)	VwV-Verfahrensbeschleunigung Umwelt Baden-Württemberg	136
2.	§ 4b BauGB	137
a)	Allgemein	137

b)	Der Verwaltungshelfer nach § 4b Satz 1 BauGB.....	138
c)	Der Verfahrensmittler nach § 4b Satz 2 BauGB	139
d)	Person und Rechtsstellung des Verfahrensmittlers	140
e)	Stellung des Vorhabenträgers nach § 12 BauGB	143
3.	Folgerungen für das Verfahrensmanagement	144
a)	Gemeinsamkeiten der aufgezeigten Regelungen	144
b)	Aufgabenstellung des Verfahrensmanagements im Vergleich.....	146
4.	Stellung des Verfahrensmanagements	148
5.	Initiatoren eines Verfahrensmanagements.....	150
6.	Merkmale des Verfahrensmanagements.....	151
II	Ziele des Verfahrensmanagements.....	153
1.	Planbarkeit des zeitlichen Verfahrensablaufs	153
a)	Ausgangssituation.....	153
b)	Kontinuierliche Kontrolle des Verfahrensablaufs	156
c)	Feststellung kritischer Pfade.....	156
d)	Erkennen und Gewichten von Hindernissen	157
e)	Möglichkeit der Nachsteuerung bei Verzögerungen	157
2.	Rechts- und Investitionssicherheit.....	159
3.	Transparenz und Übersichtlichkeit.....	160
4.	Strategischer und taktischer Einsatz des Verfahrensmanagements.....	161
5.	Verfahrensbeschleunigung.....	162
III	Verfahrensmanagement im Gesamtkontext des städtebaulichen Vorhabens	
	164	
1.	Verfahrensmanagement, Bebauungsplanverfahren und Gesamtvorhaben.....	164
a)	Routine – Projekt - Programm.....	164
b)	Verfahrensmanagement und Gesamtprojektsteuerung	166
c)	Verfahrensmanagement und Arbeitsorganisation Bauleitplanung	169
d)	Verfahrensmanagement und planende Gemeinde.....	171
2.	Funktion der Verfahrensschritte nach BauGB als Projektphasen	172
a)	Funktion der Projektphasen im Projektmanagement.....	172
b)	Funktion der Verfahrensschritte nach BauGB als Projektphasen	173
3.	Anforderungen an das Verfahrensmanagement.....	175
a)	Verfahrensmanagement im Team.....	175
b)	Erster Schwerpunkt: rechtliche Verfahrensinhalte	176
c)	Zweiter Schwerpunkt: Verfahrensorganisation.....	179

4.	Führung ohne Macht	182
a)	Führen und geführt werden	182
b)	Keine formale Macht.....	183
c)	Formen der Macht.....	184
d)	Die Macht des Verfahrensmanagements	185
5.	Die Projektgruppe eines komplexen Bebauungsplanverfahrens	189
a)	Mitglieder der Projektgruppe	189
b)	Phasen der Teambildung.....	190
c)	Verfahrensmanagement in der Phase der Teambildung	193
IV	Vorgehensweise	195
1.	Einführung eines Verfahrensmanagements	195
2.	Zeitpunkt der Implementierung eines Verfahrensmanagements	196
3.	Aufgaben des Verfahrensmanagements	197
4.	Ablaufplanung des komplexen Bebauungsplanverfahrens.....	198
5.	Der Entwurf des Ablaufplans	200
a)	Die Feststellung der zu erfüllenden Aufgaben	200
b)	Die Zuweisung der Aufgaben	201
c)	Die Feststellung des Zeitbedarfs.....	202
6.	Die Vereinbarung des Ablaufplans, Identifikation und Commitment	203
7.	Aktualisierung und Änderung des Ablaufplans.....	206
a)	Aktualisierung des Ablaufplans	206
b)	Änderung des Ablaufplans	206
c)	Folgen einer Änderung.....	207
d)	Zuständigkeit für die Führung des Ablaufplans	208
8.	Visualisierung des vereinbarten Verfahrensablaufs	208
a)	Funktion einer Visualisierung	209
b)	Erfolgskontrolle im Projektmanagement.....	210
c)	Netzplantechnik.....	211
d)	Balkenpläne	212
e)	Eigene Ansicht	212
V	Dokumentation	214
1.	Dokumentation der Entscheidungsfindung und der Entscheidungen	214
a)	Dokumentation der Verfahrensfragen.....	214
b)	Dokumentation der Rechtsfragen.....	217
2.	Verbindlichkeit getroffener Entscheidungen	218

3.	Vorbereitung und Durchführung von Besprechungen.....	221
4.	Organisation des Informationsaustauschs	225
VI	Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation.....	228
1.	Öffentlichkeitsarbeit.....	228
2.	Kommunikation.....	230
a)	Gegenüber Trägern öffentlicher Belange und Fachbehörden	230
b)	Gegenüber den kommunalen Gremien.....	231
c)	Gegenüber der Öffentlichkeit	231
VII	Konfliktquellen und Umgang mit Konflikten im Verfahrensmanagement....	234
1.	Ergebnisse der Umfeldanalyse	234
2.	Konfliktquellen auf Seiten der planenden Gemeinde	235
a)	Verwaltungsorganisation der Gemeinde	235
b)	Verhältnis Gemeindeverwaltung/Gremium	236
3.	Konfliktquellen auf Seiten des Vorhabenträgers.....	237
a)	Linienorganisation versus Projektorganisation	237
b)	Verhältnis zur Gemeinde	239
4.	Konfliktquellen auf Seiten des Verfahrensmanagements	241
5.	Konfliktquellen auf Seiten der Öffentlichkeit.....	242
a)	Die Betroffenen vor Ort	242
b)	Die Öffentlichkeit allgemein	243
6.	Der Umgang mit Konflikten im Verfahrensmanagement.....	244
VIII	Abschluss des Verfahrensmanagements	247
1.	Das Ideal	247
2.	Die Praxis	247
F	VERFAHRENSMANAGEMENT UND MEDIATION.....	250
I	Einleitung	250
1.	Was ist Mediation?.....	251
2.	Ablauf einer Mediation.....	252
a)	Vorbereitung der Mediation	252
b)	Festlegen der Spielregeln	253
c)	Klärung der Interessen / Konfliktfelder.....	253
d)	Lösungsoptionen entwickeln.....	254
e)	Lösungsoption auswählen.....	254

f) Formulierung der Mediationsvereinbarung	255
II Mediation in der Bauleitplanung.....	256
1. Verhältnis zum gesetzlichen Verfahren	256
2. Mediation während des gesamten Verfahrens?	257
3. Mediation bei einzelnen Verfahrensschritten?.....	259
4. Punktuelle Mediation bei Konflikten im Bebauungsplanverfahren?	260
5. Mediation in der Bauleitplanung und Vertraulichkeit	263
6. Freiwilligkeit einer Mediation in der Bauleitplanung	263
7. Umsetzung von Mediationsergebnissen in der Bauleitplanung.....	264
III Das Verfahrensmanagement als Mediator?	265
1. Neutralität des Verfahrensmanagements	266
2. Verfahrensmanagement und aktive Mediation.....	267
IV Fazit	272
G ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK	274
I Standardisierung der einzelnen Schritte eines Verfahrensmanagements	274
1. 1. Schritt: Analyse der Voraussetzungen für ein städtebauliches Projekt.....	275
a) Das Projektumfeld	275
b) Die Voraussetzungen der Bauleitplanung.....	276
c) Darstellung der Aufgaben des Bauleitplanverfahrens	277
d) Ermittlung notwendiger weiterer Verfahren	277
e) Sequentiell oder parallel.....	278
f) Grundkonzeption erforderlicher öffentlich-rechtlicher Verträge	279
g) Grundstücksverfügbarkeit	279
2. 2. Schritt: Aufstellung und Vereinbarung des Ablaufplans	280
3. 3. Schritt: Kontrolle.....	280
4. 4. Schritt: Dokumentation.....	281
II Anwendungsbereiche des Verfahrensmanagements	282
1. Projektorientierte Angebotsplanung	282
2. Zur Sicherung städtebaulicher Ziele der Kommune.....	283
3. Übertragung auf Planfeststellungsverfahren	284
III Kostentragung für ein Verfahrensmanagement	285

1. Regelfall: Vorhabenträger.....	285
2. Kostentragung durch die Gemeinde.....	285
3. Im Rahmen städtebaulicher Sanierungsverfahren?.....	286
H LITERATURVERZEICHNIS.....	288
I VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN	294
J ANHANG:.....	295
Anhang 1: Beispiel eines Ablaufplans	
Anhang 2: Muster einer Checkliste zur Aufstellung eines Ablaufplans	
Anhang 3: Lebenslauf	

Abkürzungsverzeichnis

ABl. EU	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
ASVG	Agrarstrukturverbesserungsgesetz
BauGB	Baugesetzbuch
BauGBMaßnG	BauGB-Maßnahmengesetz
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauR	Zeitschrift für Baurecht
BauZVO	Bauplanungs- und Zulassungsverordnung der DDR
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BImSchV	Verordnung zum Bundesimmissionsschutzgesetz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWGZ	Zeitschrift des Gemeindetags Baden-Württemberg
CEF-Maßnahmen	Vorgezogene artenschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen
EAG Bau	Europarechtsanpassungsgesetz Bau
EBA	Eisenbahnbundesamt
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FFH-Richtlinie	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie
GABl.	Gemeinsames Amtsblatt Baden-Württemberg
GBI.	Gesetzblatt
GBI. DDR	Gesetzblatt der DDR
GemO	Gemeindeordnung
GG	Grundgesetz
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
IVG	Integrierte Vorhabengenehmigung
LBO	Landesbauordnung
LPIG	Landesplanungsgesetz

LVwG	Landesverwaltungsgesetz
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
LWaldG	Landeswaldgesetz
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz
NJW	Neue juristische Wochenschrift - Zeitschrift
NuR	Natur und Recht - Zeitschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht - Rechtsprechungsreport
NWZ	Neue Württembergische Zeitung
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rd. Nr.	Randnummer
SLK	Sachsenlandkurier - Zeitschrift des Sächsischen Städte- und Gemeindetags
SUP-Richtlinie	Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme
UGB	Umweltgesetzbuch
UmwRG	Umweltrechtsbehelfsgesetz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht - Zeitschrift
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVwG	Umweltverwaltungsgesetz
VBIBW	Verwaltungsblätter Baden-Württemberg - Zeitschrift
VEP	Vorhaben- und Erschließungsplan
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwV	Verwaltungsvorschrift
WG	Wassergesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

A Einleitung

Ein spezielles Verfahrensmanagement zur Schaffung von Baurecht? Diese Überlegung wirft gleich mehrere Anschlussfragen auf:

- Was genau ist ein Verfahrensmanagement in diesem Sinne?
- Warum sollte für die Schaffung von Baurecht ein spezielles Verfahrensmanagement erforderlich sein?
- Bedeutet ein solches Verfahrensmanagement einen erheblichen zusätzlichen Aufwand?
- Gegebenenfalls: ab wann ist dieser Aufwand gerechtfertigt?
- Was kann man damit erreichen? Was nicht?
- Wer führt ein solches Verfahrensmanagement durch?
- In welchem Verhältnis zu den Aufgaben des Stadtplaners steht die Tätigkeit des Verfahrensmanagements?
- Wie funktioniert Verfahrensmanagement zur Schaffung von Baurecht?

Unter anderem diesen Fragen geht die folgende Untersuchung ausgehend von Praxisbeispielen auf der Basis langjähriger Berufserfahrungen der Verfasserin nach und versucht eine Darstellung der Voraussetzungen, der Vorgehensweise und der Ergebnisse eines professionellen Verfahrensmanagements in komplexen Bebauungsplanverfahren. Daraus resultieren Empfehlungen an die Planungsträger, die Planer und an die diejenigen, die eine Realisierung eines städtebaulichen Projektes anstreben.

Der Hintergrund für die Notwendigkeit eines Verfahrensmanagements zur Schaffung von Baurecht infolge steigender Anforderungen an Ablauf und Inhalte städtebaulicher Planungen soll nachfolgend im Rahmen der Einführung in das Thema aufgezeigt werden. Dabei ist in den Blick zu nehmen, dass sich diese zunehmenden Anforderungen zum Teil schon allein daraus ergeben dass sich die Aufgabenstellung bei städtebaulichen Planungen in den vergangenen 15 bis 20 Jahren stark gewandelt hat. Die planerisch zu lösenden und rechtlich und tatsächlich umzusetzenden städtebaulichen Aufgaben liegen immer seltener in der Neuer-

schließung bisher ungenutzter Flächen, sondern in zunehmendem Umfang in der Umstrukturierung bisher schon baulich oder in anderer Weise genutzter Gebiete.

Auch aus diesem Grund erweist sich die Schaffung von Baurecht für städtebauliche Vorhaben von einigem Gewicht, wie sie in den vergangenen Jahren häufig im Bereich gewerblicher und militärischer Konversionsflächen durchgeführt werden, in der Praxis als zunehmend komplexe Aufgabe. Dabei ergibt sich diese Komplexität aus der Überlagerung unterschiedlichster Nutzungsinteressen in der Umgebung starkem Siedlungsdruck unterworfenen urbaner Verdichtungsräume, aus zunehmend ausdifferenzierten rechtlichen Anforderungen und neu hinzukommenden Regulierungsebenen; häufig auch aus einer kritischen Einstellung der betroffenen Kommunen und Bürger vor Ort, die Nutzen und Lasten städtebaulicher Projekte vor dem Hintergrund offensichtlicher Belastungen durch intensive Flächennutzung (Verkehr, Lärm, Zersiedelung etc.) anders gewichten, als dies in der Vergangenheit der Fall war. Diese Komplexität sowohl in Bezug auf die Inhalte als auch auf das Verfahren bei der Schaffung von Baurecht führt dazu, dass es immer größeren organisatorischen und zeitlichen Aufwand erfordert, solche Verfahren zuverlässig und mit größtmöglicher Rechtssicherheit innerhalb eines zuvor festgelegten Zeitraums durchführen und abschließen zu können.

Die folgende Untersuchung analysiert praxiserprobte Methoden der Planung und kontrollierten Steuerung des gesetzlich vorgegebenen Bebauungsplanaufstellungsverfahrens wobei sich die Komplexität der Verfahren, die Gegenstand dieser Arbeit und der beschriebenen Methode des Verfahrensmanagements sind, vor allem aus der unerlässlichen inhaltlichen und zeitlichen Verknüpfung des eigentlichen Bebauungsplanverfahrens mit den neben diesem durchzuführenden weiteren öffentlich-rechtlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren ergibt. Diese Komplexität erstreckt sich weiter auf die Ausarbeitung der Planungsinhalte mit dem Ziel einer rechtlich nicht zu beanstandenden planerischen Abwägungsentscheidung als Grundlage für einen formell und materiell rechtmäßigen Bebauungsplan. In dieser komplexen Aufgabe begegnen sich Plangeber, Vorhabenträger, Planer, Fachgutachter, Behörden und Öffentlichkeit an der Schnittstelle zwischen der Lösung städtebaulicher, planerischer Aufgaben, der Rechtsberatung und der strategischen Beratung der Beteiligten. Der Schwerpunkt der Arbeit liegt dabei in der Darstellung der Anforderungen, die sich aus öffentlich-rechtlichen Vorgaben für die städtebauliche Planung ergeben.

Städtebauliche Vorhaben, die Gegenstand komplexer Verfahren im vorstehend skizzierten Sinne sind, werden häufig im gemeinsamen Interesse eines privaten Vorhabenträgers (=Investors)¹ der das planerisch zu ermöglichende Vorhaben anstrebt und einer Kommune (in Form der kommunalen Gremien und/oder der Verwaltung) , die sich von diesem Projekt ihrerseits positive Impulse meist wirtschaftlicher Natur verspricht, initiiert und vorangetrieben. Aus der Projektorientierung solcher Planungen folgt, dass der Vorhabenträger im Rahmen städtebaulicher Verträge die Kosten der städtebaulichen Planung in aller Regel zur Gänze übernimmt. Deshalb wird in der Literatur eine Tendenz zur „Privatisierung der Bauleitplanung“² sowie eine Entwicklung von der angebotsorientierten zur marktorientierten Vorhabenplanung³ konstatiert, die – nach dieser Kritik – von einer kommunal verantworteten, an öffentlichen Interessen orientierten städtebaulichen Planung weg und zu einer an den Interessen des Vorhabenträgers ausgerichteten Planung⁴ hinführt. Dieser unbestreitbar vorhandene Aspekt wird im Folgenden aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet. Es wird ferner untersucht und dargestellt, welche Möglichkeiten das Verfahrensmanagement bietet, auch solche Bebauungsplanverfahren, bei denen nicht die Vorhabenorientierung einer Planung sondern die Sicherung städtebaulicher Ziele einer Kommune im Vordergrund steht, zuverlässig zu steuern.

Die komplexen Bebauungsplanverfahren, deren Organisation und Ablaufplanung hier dargestellt wird, stellen tatsächlich oft „nachfrageorientierte Planung“⁵ dar, deren möglichen Folgen für die planerische Abwägung einerseits sowie die Rolle und Funktion des Verfahrensmanagements andererseits zu betrachten sind, wengleich die sehr kritische Einschätzung, wonach sich „... *die Stadtplanung in den 1990-er Jahren – bedingt durch eine zunehmende ökonomische Betrachtung des Gegenstands „Stadt“ – von einer hoheitlichen, auf der systematischen Planung, Vorhaltung und Bereitstellung von Flächenangeboten beruhenden Vorgehensweise hin zur Handlungs-, Projekt-, und Nachfrageorientierung entwickelt*“⁶ habe, hier nicht uneingeschränkt geteilt wird. Soweit mit dieser Gegenüberstellung der Eindruck erweckt wird, zu Zeiten der „hoheitlichen Angebotsplanung“ sei, vergli-

¹ Vgl. zu den Begriffsdefinitionen nachfolgend Kapitel A, II. Abschnitt, Nr. 3.

² Mitschang in Spannowsky/Büchner, S. 91.

³ Mitschang in Spannowsky/Büchner, S. 92.

⁴ Siehe vorhergehende Fußnote.

⁵ Spannowsky in Spannowsky/Büchner, S. 227.

⁶ Steinebach/Rumberg in Spannowsky/Büchner, S.51.

chen mit der nachfrage- oder projektorientierten Angebotsplanung, die Flächenbereitstellung in städtebaulich verträglicherer Art und Weise erfolgt, ist dem entgegen zu halten, dass es genügend Beispiele gibt, in denen eben diese hoheitliche Angebotsplanung zu Flächenbereitstellungen geführt hat, die – da oft gerade nicht nachfrageorientiert entwickelt – nicht, unterwertig oder im Extremfall in städtebaulich unerwünschter Weise genutzt wurden. Als plakative Beispiele für solche Fehlentwicklungen sind die Gewerbegebieterschließungen in den damals „neuen“ Bundesländern zu nennen, die zum Teil bis heute nicht vollständig genutzt werden. Aktuell lässt sich auch in den westlichen Bundesländern beobachten, dass Kommunen, die mit Einwohnerverlusten konfrontiert sind, dem mit der untauglichen Methode der Ausweisung neuer Wohnbaugebiete, für die kein Bedarf besteht, entgegen zu steuern versuchen. Bedenkliche Entwicklungen, die aufzeigen, dass eine differenzierte Betrachtung notwendig ist. Ebenso wenig wie eine projektorientierte Planung einen Sündenfall per se darstellen muss, darf bei hoheitlicher Angebotsplanung unkritisch unterstellt werden, dass diese stets dem Gemeinwohl dient.

Im Folgenden soll in einem ersten Teil der Arbeit in Form einiger Beispiele aus der Praxis der Untersuchungsgegenstand und die Ausgangssituation aufgezeigt werden. In Kapitel B werden die Ursachen für die zunehmende Komplexität von Bebauungsplanverfahren sowie eine Reihe von Versuchen, diese zunehmende Komplexität beherrschbar zu gestalten, geschildert. Kapitel C gibt einen kursorischen Überblick über die gesetzlichen Rahmenbedingungen eines Bebauungsplanverfahrens als Basis für die Tätigkeit des Verfahrensmanagements, worauf in Kapitel D die an Bebauungsplanverfahren in der Regel beteiligten Personen und Institutionen und die von diesen häufig vertretenen Interessen und Positionen vorgestellt werden. Hieran schließt sich in Kapitel E die Darstellung der Stellung, Aufgaben, Ziele, Funktionsweisen und Methoden des Verfahrensmanagements an, bevor sich Kapitel F dem durch § 4 b BauGB⁷ vorgegebenen Thema der Mediation im Bebauungsplanverfahren unter dem Aspekt widmet, ob und welche Bezüge und Wechselwirkungen zwischen Mediation und Verfahrensmanagement bestehen könnten bzw. in wie weit eine Mediation im gesetzlich vorgegebenen Ablauf eines Bebauungsplanverfahrens von Nutzen sein könnte. In Kapitel G schließlich werden die Ergebnisse zusammengefasst, die Vorgehensweise eines Verfahrensmanagements in einem Überblick systematisiert und eine Einschät-

⁷ In der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004, BGBl. I, S. 2614, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.10.2015, BGBl. I, S. 1722.

zung der möglichen weiteren Entwicklung des Verfahrensmanagements verbunden mit aus dieser Untersuchung abgeleiteten Empfehlungen an Planungsträger und Vorhabenträger versucht.

I Der Untersuchungsgegenstand – Einige Beispiele

Die nachfolgenden Beispiele sollen aufzeigen, was im Rahmen der folgenden Darstellung der Ablaufplanung und – kontrolle von Bauleitplanverfahren unter dem Begriff „komplexes Planungsverfahren“ verstanden wird.⁸

Beispiel 1:

Die Zulassung eines Forschungs- und Entwicklungszentrums für einen Zulieferer der Automobilindustrie erforderte:

- ein raumordnerisches Zielabweichungsverfahren,
- ein Flächennutzungsplanänderungsverfahren,
- ein Bebauungsplanverfahren,
- ein Verfahren zur Erteilung einer Waldumwandelungsgenehmigung,
- ein wasserrechtliches Verfahren (Erlaubnis zum Bau und Betrieb einer betriebseigenen Kläranlage),
- ein Baugenehmigungsverfahren,
- diverse öffentlich-rechtliche Verträge als Bestandteil der Abwägung oder zur Umsetzung der Planung (Vertragsgegenstände sind z. B. Regelungen zum Naturschutz, zum Artenschutz, zur Erschließung, zu Folgekosten, zur Zulassung einer privaten Abwasserreinigungsanlage nebst korrespondierender Änderung einer kommunalen Satzung).

Beispiel 2:

Die Zulassung des Prüf- und Technologiezentrums eines Automobilherstellers erforderte:

- ein Flächennutzungsplanänderungsverfahren,
- zwei zeitlich parallel durchzuführende Bebauungsplanverfahren,
- ein Verfahren zur Erteilung einer Waldumwandelungsgenehmigung,
- ein wasserrechtliches Verfahren,
- ein immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren,

⁸ Vgl. zur weitergehenden Definition im Rahmen dieser Untersuchung nachstehend II. Abschnitt, Nr. 3 a).

- diverse Baugenehmigungsverfahren,
- diverse öffentlich-rechtliche Verträge als Bestandteil der Abwägung oder zur Umsetzung der Planung (Vertragsgegenstände sind z. B. Regelungen zum Naturschutz, zum Artenschutz, zur Waldumwandlung, zur Erschließung).

Beispiel 3:

Die Planung eines 1.100 Megawatt-Kohlekraftwerks verlangte:

- ein Bebauungsplanverfahren,
- ein immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren,
- eine wasserrechtliche Erlaubnis für Abwassereinleitungen,
- eine wasserrechtliche Planfeststellung für den Bau eines Kohlehaufens,
- eine eisenbahnrechtliche Planfeststellung für den Bahnzubringer,
- ein energierechtliches Verfahren für die Stromleitungen.

Beispiel 4:

Die beabsichtigte Umnutzung eines bisher als kommunaler Bauhof genutzten Grundstücks in eine Mischung aus Wohnen, freiberufliche Nutzungen und Einzelhandel erfordert:

- ein Bebauungsplanverfahren,
- ein wasserrechtliches Verfahren,
- ein Baugenehmigungsverfahren,
- einen öffentlich-rechtlichen Vertrag als Bestandteil der Abwägung und zur Umsetzung der Planung (Vertragsgegenstände sind z. B. Regelungen zum Naturschutz, zum Artenschutz, zur Erschließung).

Beispiel 5:

Die städtebaulich verträgliche Nachnutzung eines brach gefallenem ehemaligen Chemiestandorts in einer historisch gewachsenen Gemengelage aus Wohnen, Gewerbe und chemischer Industrie erfordert:

- ein Bebauungsplanverfahren,
- den Erlass einer Veränderungssperre,

- ein Waldumwandlungsverfahren.⁹

Die Beispiele 1 bis 3 stellen städtebauliche Vorhaben dar, die nicht alltäglich sind und bei denen sich die Komplexität der Verfahren zur Schaffung von Baurecht schon allein aus der Aufzählung der verschiedenen Verfahren ablesen lässt. Die Beispiele 4 und 5 stehen demgegenüber für Fallgestaltungen, die nicht selten zu bewältigen sind. Hier ergibt sich die Komplexität nicht schon auf den ersten Blick aus der Auflistung der notwendigen Verfahren.

Im Beispiel 4 folgt sie aus der Lage des Grundstücks im Überschwemmungsgebiet woraus sich die Pflicht zum Ausgleich wegfallenden Retentionsraums ergibt. Die zu berücksichtigenden zeitlichen Verschränkungen ergeben sich aus der gesetzlichen Vorgabe, wonach dieser Ausgleich überdies im Zeitpunkt des Eingriffs bereits wirksam sein muss.¹⁰

Beispiel 5 wiederum bezieht die Komplexität maßgeblich aus der Ausgangssituation eines historisch gewachsenen Chemiestandorts, der sich im Laufe der Jahrzehnte in einer städtebaulich unzuträglichen Nachbarschaft mit Wohnnutzung wiederfand, was die zu lösende planerische Aufgabe mit Rücksicht auf die Rechtsposition des Industriebetriebs einerseits und der angrenzenden schutzbedürftigen Nutzungen andererseits außerordentlich anspruchsvoll macht. Hinzu kommt in diesem Fall, dass die für das Bebauungsplanverfahren zur Verfügung stehende Zeit durch die gesetzlich vorgegebene Beschränkung der Dauer der Veränderungssperre limitiert wird.

Alle Beispiele, die hier stellvertretend für eine Vielzahl weiterer Vorhaben stehen, zeigen auf, dass mit dem Bebauungsplanverfahren jeweils mehrere Verwaltungsverfahren, die nach unterschiedlichen fachgesetzlichen Verfahrensregelungen, mit unterschiedlichem materiell-rechtlichem Hintergrund bei unterschiedlichen Planungsträgern bzw. Behörden durchzuführen sind, verknüpft sind. Soweit die Planung im Konsens zwischen planender Kommune und Grundstückseigentümer erfolgt werden diese Verwaltungsverfahren überdies durch ein differenziert ausgestaltetes System öffentlich-rechtlicher Verträge zwischen Kommune, Vorhabenträger und Fachbehörden flankiert. Es überlagern sich also die zu lö-

⁹ Die Beispiele 1, 2, 4 und 5 stammen aus von der Verfasserin mit bearbeiteten Verfahren, das Beispiel 3 beschreibt Callies in ZUR 2008, S. 343 [345].

¹⁰ Vgl. dazu im Einzelnen Kapitel C, I. Abschnitt, Nr. 4 c).

senden städtebaulichen und planerischen Aufgaben mit den Anforderungen, die sich aus einer Vielzahl von Rechtsvorschriften überwiegend des öffentlichen Rechts ergeben und zudem mit den vertraglichen Vorkehrungen, die den Vollzug der Planung sicherstellen sollen.

Die Beispiele zeigen ferner, dass sich das Verfahrensmanagement für Projekte und Planungen dieser Art nicht auf das eigentliche Bebauungsplanverfahren beschränken kann. Die Herausforderung liegt vielmehr darin, die unterschiedlichen Verfahren, die teils Voraussetzung für den Erlass eines rechtswirksamen Bebauungsplans sind, so zu koordinieren, dass im für das Bebauungsplanverfahren gem. § 214 Abs. 3 BauGB entscheidenden Moment der Abwägung der Belange nach § 1 Abs. 7 BauGB und des Satzungsbeschlusses nach § 10 BauGB alle Voraussetzungen vorliegen, die gegeben sein müssen, um den Bebauungsplan wirksam beschließen und in Kraft setzen zu können. Es geht also nicht ausschließlich um die zeitliche Verfahrensorganisation, sondern es wird durch eine detaillierte Ablaufplanung des Bebauungsplanverfahrens gleichzeitig der Rahmen dafür geschaffen, dass ein auch materiell ordnungsgemäßer Bebauungsplan zu Stande kommt und die Interessen der Betroffenen im Rahmen des in der Planung Möglichen berücksichtigt und einer für sämtliche Beteiligten akzeptablen Lösung in Form einer ordnungsgemäßen planerischen Abwägung zugeführt werden. Insofern dient ein professionelles Verfahrensmanagement auch der Optimierung der städtebaulichen Planung, indem der Stadtplaner bei den ihm obliegenden Aufgaben¹¹ dadurch unterstützt wird, dass ihm die erforderlichen Informationen beschafft und die notwendige Zeit für die Ausarbeitung der Planungsinhalte zur Verfügung gestellt wird.

Die eingangs aufgezeigten Beispiele 1 bis 3 stehen dabei zweifellos für städtebauliche Vorhaben, die als „Leuchtturmprojekte“ verstanden werden können. Die Beispiele 4 und 5 zeigen auf, dass dies nicht zu der Ansicht verleiten sollte, dass nur derartige Projekte als „komplex“ angesehen werden können und folglich eines Verfahrensmanagements bedürfen. Vielmehr ergibt sich insbesondere aus den Beispielen 4 und 5, dass auch Projekte von lokaler Bedeutung eine Komplexität aufweisen können, die es rechtfertigt, ein Verfahrensmanagement durchzuführen. Die Praxis verkennt deshalb längst nicht mehr, dass auch Bebauungs-

¹¹ Vgl. den Katalog der Anlage 3 zu § 19 Abs. 2 der Verordnung über die Honorare für Architekten und Ingenieurleistungen, Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) vom 10.07.2013, BGBl. I, S. 2276.

planverfahren, die sich mit Projekten beschäftigen, die auf den ersten Blick Standard zu sein scheinen, mit den Folgen zunehmender Komplexität, deren Ursachen in Kapitel B näher betrachtet werden, konfrontiert sind. Auch sie bedürfen dann eines Verfahrensmanagements, wenn ein gesteigertes Interesse daran besteht, die Schaffung von Baurecht innerhalb eines zuvor festgelegten Zeitraums rechtssicher zu gewährleisten.

II Thema und Begriffsdefinitionen

1. Themenabgrenzung

Die Zulassung städtebaulicher Projekte im nachfolgend näher definierten Sinne erfordert die Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans durch die Kommune in der das Projekt realisiert werden soll. Die Arbeit befasst sich deshalb mit Ausnahme eines Exkurses in Kapitel B, II. Abschnitt, Nr. 1 bzw. in der Schlussbetrachtung in Kapitel G, 2. Abschnitt, Nr. 3 nicht mit Planfeststellungsverfahren auf fachgesetzlicher Grundlage, weil diese vorrangig der Planung und Zulassung von Einrichtungen der öffentlichen Infrastruktur vorbehalten sind.

Es wird im Folgenden nicht um die Vorgehensweise bei oder die Gesetzmäßigkeiten von Standortauswahlverfahren für städtebauliche Projekte gehen. Das Verfahrensmanagement setzt vielmehr zu dem Zeitpunkt an, zu dem die Entscheidung für einen bestimmten Standort dem Grunde nach bereits getroffen wurde und die Kommune damit beginnt, das für dieses Projekt erforderliche Planungsrecht zu schaffen. Dies setzt auf kommunaler Seite in der Regel voraus, dass die angestrebte Planung sowohl die Zustimmung der Gemeindeverwaltung als auch der kommunalen Gremien findet, weil die Kommune das Verfahren anderenfalls nicht einleiten würde. Selbst in den Fällen, in denen zu Beginn des Verfahrens Konsens über die Planung besteht, folgt daraus allerdings nicht, dass nicht während des gesamten Verfahrens darauf geachtet werden muss, dass dieser Konsens erhalten bleibt. Das Umfeld des städtebaulichen Projekts und der laufenden Planung ist während des Verfahrens ständig zu beobachten. Gegebenenfalls sind Aktivitäten der Gemeinde und/oder des Vorhabenträgers erforderlich, um die Akzeptanz, die eine Planung zu Beginn des Verfahrens genießt, zu erhalten.¹²

Die Folgen dieses Ineinandergreifens unterschiedlicher Verfahren, Anforderungen und Kompetenzen, aber auch die Schwierigkeiten, die aus unkoordiniertem Nebeneinander solcher Vorgaben folgen, sind ursächlich für die zunehmende Notwendigkeit, den Ablauf komplexer Verfahren zur Schaffung von Baurecht sorgfältig zu planen und zu steuern. Diese Planung und Steuerung eines öffentlich-rechtlichen Planungs- und Genehmigungsprozesses in Form eines Verfah-

¹² Ebenso Rattay, S. 148; vgl. im Einzelnen Kapitel D, I. Abschnitt.

rensmanagements wiederum weist bezüglich der anzuwendenden Methoden und Instrumentarien ins Projektmanagement und wirft die Frage auf, ob, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang die aus dem Projektmanagement bekannten Methoden geeignet sind, auf die Planung und Ablaufkontrolle komplexer Planungsverfahren übertragen zu werden. In diesem Zusammenhang spielt das „Personal“ komplexer, projektorientierter Bebauungsplanverfahren eine ebenso große Rolle für das Gelingen oder Scheitern eines solchen Projekts wie der Einfluss bestimmter Konstellationen, zeitlicher Abläufe oder auch von Gruppenprozessen auf die Zusammenarbeit der Beteiligten.

Gegenstand dieser Arbeit sind Bebauungsplanverfahren für städtebauliche Projekte und Planungen, deren planungsrechtliche Zulässigkeit mit dem Instrumentarium der auf kommunaler Ebene durchzuführenden Bauleitplanung zunächst zu schaffen ist, weil zum Zeitpunkt des Verfahrensbeginns entweder kein Planungsrecht besteht (z. B. im Bereich von Konversionsflächen, die bis zur Aufgabe der bisherigen Nutzung der kommunalen Planungshoheit gem. §§ 37 oder 38 BauGB nicht zugänglich waren), weil bereits bestehendes Bau- oder Planungsrecht die neu angestrebte Nutzung nicht zulässt (z. B. Nachnutzung von Gewerbebrachen im Innenbereich nach § 34 BauGB oder auf der Basis älterer Bebauungspläne) oder weil in Gebieten nach § 35 BauGB kein Planungsrecht besteht.

Die Darstellung endet mit dem Erreichen des im Rahmen des Verfahrensmanagements angestrebten Ziels dem Inkrafttreten des Bebauungsplans. Sie umfasst, mit Ausnahme einiger Hinweise zum unmittelbaren Übergang von der Planungs- in die Genehmigungsphase, nicht Fragen, die sich in nachfolgenden bau- oder immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren stellen sowie die Phase der Realisierung des städtebaulichen Projekts.

Der Schwerpunkt der Darstellung liegt auf den Anforderungen an die Steuerung des Verfahrens sowie der Rollenverteilung, den Kompetenzen und Funktionen der Beteiligten. Materielle Inhalte der Planung werden nur insoweit angesprochen, als sie sich beispielhaft zur Verdeutlichung einer bestimmten Situation eignen. Ein detailliertes Eingehen auf materielle Inhalte ist nicht veranlasst, weil sich diese von Projekt zu Projekt erheblich unterscheiden, so dass eine Verallgemeinerung kaum möglich ist, insbesondere für den hier definierten Schwerpunkt

der Verfahrensorganisation keinen weitergehenden Erkenntnisgewinn verspricht.

2. Das städtebauliche Projekt als Gegenstand des Verfahrensmanagements

Wie schon erwähnt ist eine allgemeine Einschränkung, wonach ein Verfahrensmanagement nur für bestimmte städtebauliche Projekte (z.B. Projekte von erheblicher Flächenausdehnung auf militärischen oder gewerblichen Konversionsflächen, Projekte, die gewerbliche Nutzungen zum Ziel haben, Projekte des großflächigen Einzelhandels), nicht angezeigt. Die nachfolgende Darstellung wird vielmehr aufzeigen, dass ein Verfahrensmanagement für Bebauungsplanverfahren für städtebauliche Projekte jeder Art, gerade auch für vermeintlich „kleinere“ und damit oft fälschlich als „unkomplizierter“ eingestufte Bebauungspläne oder Bebauungspläne, die der Sicherung städtebaulicher Ziele der Gemeinde dienen sollen, geeignet ist, weil die Steuerungssystematik immer gleich bleibt, während Anzahl und Inhalt der parallel zum eigentlichen Bebauungsplanverfahren zu klärenden Fragen variieren.

Ihre Grenze findet der Einsatz einer professionellen Verfahrensorganisation in Form eines Verfahrensmanagements im personellen und finanziellen Aufwand, der für ein Verfahrensmanagement meist durch Einschaltung Externer (Planer, Fachgutachter, Rechtsberater) erbracht werden muss und der in der Regel voraussetzt, dass das zu planende städtebauliche Projekt von der Gemeinde und vom Vorhabenträger als rentierlich betrachtet wird bzw. in den Fällen, in denen die Planung nicht im Konsens zwischen Kommune und Vorhabenträger vorangeht, für die Kommune von essentiellen Gewicht ist. Eine starre Grenze, ab der die Einführung eines Verfahrensmanagements empfehlenswert oder lohnend ist, kann nicht definiert werden, zumal der Umfang der Aufgaben und damit der Aufwand, der für die Steuerung eines komplexen Bebauungsplanverfahrens geleistet werden muss, sich adäquat zur Planungsaufgabe einschränken oder erweitern lässt.¹³ Es geht also bei der Entscheidung, ob ein Bebauungsplanverfahren den Aufwand für ein Verfahrensmanagement rechtfertigt, weniger um die Frage, ob überhaupt ein solches durchgeführt werden soll, als darum, die Organisation des Verfahrensmanagements so anzupassen, dass der organisatorische

¹³ Anderer Ansicht: Kapellmann, S. 8, Rd. Nr. 10.

und wirtschaftliche Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zur Komplexität der Aufgabe steht.

3. **Begriffsdefinitionen**

a) **Komplexes Planungsverfahren**

Soweit nachfolgend der Begriff des „komplexen Bebauungsplanverfahrens“ verwendet wird, sind darunter, wie die eingangs genannten Beispiele aufzeigen, in der Regel projektorientierte Bebauungsplanverfahren, die eine, auf ein bestimmtes städtebauliches Vorhaben zugeschnittene, Angebotsplanung zum Inhalt haben, zu verstehen. Soweit trotz der Fokussierung des Bebauungsplanverfahrens auf ein bestimmtes städtebauliches Projekt dennoch von einer „Angebotsplanung“ gesprochen wird, bringt dies zum Ausdruck, dass die Gemeinden in diesen Fällen aus Gründen, die im Folgenden noch ausgeführt werden, nur selten mit dem Instrument des vorhabenbezogenen Bebauungsplans nach § 12 BauGB arbeiten.

Komplex sind diese Bebauungsplanverfahren weil sie mit einer Reihe weiterer, parallel oder zeitlich vor- bzw. nachlaufender Planungs- und Genehmigungsverfahren verknüpft sind, was die Anforderungen an die Verfahrenskoordination im Hinblick auf die daraus resultierenden inhaltlichen und zeitlichen Verschränkungen deutlich erhöht und den hergebrachten Kanon der Aufgaben des Stadtplaners, wie er bisher noch in der HOAI¹⁴ definiert ist, insofern deutlich überschreitet, als der Einfluss öffentlich-rechtlicher Vorgaben auf die Wirksamkeit des aufzustellenden Plans die eigentliche planerische Aufgabe zunehmend überprägt. Die überaus interessante Frage, ob die hohe Komplexität der hier vorgestellten Verfahren es nicht angezeigt erscheinen lässt, über einen Paradigmenwechsel weg vom Versuch der Problembewältigung in der verbindlichen Bauleitplanung hin zu einer Stärkung informeller Planungen in Verbindung mit einer Aufwertung der Genehmigungsverfahren zur Bearbeitung projektorientierter Planungs-

¹⁴ Vgl. Fußnote 11.

aufgaben nachzudenken,¹⁵ kann hier nicht erörtert werden. Die derzeitigen rechtlichen Grundlagen werden vielmehr als gegeben vorausgesetzt.

Es besteht zwar in der Regel ein Bezug zwischen der Komplexität eines Bebauungsplanaufstellungsverfahrens und der Größe des im Rahmen der Bauleitplanung zuzulassenden Vorhabens, also der Ausdehnung der zu überplanenden Fläche, die Komplexität steigt aber nicht zwangsläufig in direkter Relation zur Größe eines Vorhabens an. Viel bedeutsamer für die Beurteilung der Frage, ob im Einzelfall ein komplexes Verfahren ansteht oder nicht sind die jeweilige konkrete Ausgangssituation bei Beginn der städtebaulichen Planungen, die Ziele, die mit der Planung angestrebt werden und die Natur des vom Vorhabenträger angestrebten städtebaulichen Projekts.

Die überdurchschnittliche Komplexität solcher Bebauungsplanverfahren zeichnet sich dabei durch Merkmale aus, die im Projektmanagement der Definition des „Projektes“ zu Grunde gelegt werden. Dabei bleiben die Versuche, das Projekt als Gegenstand des Projektmanagements abstrakt zu definieren ohne Bezug zu einem konkreten Projekt sehr allgemein. Dennoch lässt sich festhalten, dass folgende Kennzeichen als verbindende Elemente von Projekten unterschiedlicher Art wiederkehren:

- Neuartigkeit und Einmaligkeit,
- Vielzahl von Einzelaufgaben,
- Interdisziplinarität,
- klare Zielsetzung,
- offener Lösungsweg mit ständigen Flexibilitäts- und Anpassungsanforderungen,
- klare Verantwortungsregelungen,
- klar definierter Anfang und klar definiertes Ende.¹⁶

¹⁵ Krautzberger in Spannowsky/Büchner, S. 22, wirft diese Frage zwar auf, lässt sie aber unbeantwortet. Kritisch zur Aufwertung informeller Planungen: Mitschang in Spannowsky/Büchner, S. 96.

¹⁶ Wastian/Braumandl/von Rosenstiel, S.11 bzw. Kapellmann, S. 4, Rd. Nr. 4.

Rattay¹⁷ definiert in diesem Zusammenhang:

„Projekte sind soziale Systeme, die für besondere Aufgabenstellungen, zeitlich begrenzt und mit einer eigenständigen Organisation gebildet werden. Sie sind Vorhaben, die im Wesentlichen durch die Einmaligkeit der Bedingungen in ihrer Gesamtheit gekennzeichnet sind. Die daraus resultierende mangelhafte Erfahrung schlägt sich als Unbestimmtheit bzw. Unsicherheit nieder.“

Trotz der Schwierigkeiten, das Projekt abstrakt-allgemein zu definieren, erscheint als Gemeinsamkeit aller Projekte, dass die aus der Aufgabe resultierenden Anforderungen so beschaffen sind, dass eine besondere Strukturierung und Organisation für die Bewältigung der Aufgabe unerlässlich ist. Die offenkundigen Parallelen zwischen der Projektdefinition z. B. bei der Ausführung eines großen Hochbauvorhabens und der Aufgabe, ein komplexes Bebauungsplanverfahren zum Erfolg zu führen legen es – wie schon erwähnt – nahe, zu prüfen, in wie weit die Erkenntnisse und Methoden des Projektmanagements auf diese Verfahren übertragen werden können, wobei sich das Verfahrensmanagement komplexer Bebauungsplanverfahren in einigen Punkten vom klassischen Projektmanagement unterscheidet, insbesondere nicht dessen volle Bandbreite abbildet.

Um diese Unterschiede zum klassischen Projektmanagement und die Fokussierung dieser Darstellung auf komplexe Verfahren zur Schaffung von Baurecht deutlich zu machen, soll im Folgenden nicht von der Projektsteuerung oder vom Projektmanagement, sondern vom Verfahrensmanagement gesprochen werden.

b) Vorhabenträger

Städtebauliche Projekte als Gegenstand kommunaler Bauleitplanung können auf die Initiative einer Gemeinde zurückgehen, werden in der Praxis aber oft von privaten Investoren, die eine bestimmte bauliche und/oder gewerbliche Nutzung anstreben, veranlasst. Der private Investor als zukünftiger Nutzer eines Vorhabens, der eine städtebauliche Entwicklung anstößt und das Verfahren initiiert, wird nachfolgend als Vorhabenträger bezeichnet. Meist handelt es sich beim

¹⁷ Rattay, S. 21.

Vorhabenträger um eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts als Initiator, Antragsteller und gleichzeitig Vertragspartner der planenden Kommune; es kann aber auch eine öffentlich-rechtliche Körperschaft die Rolle des Vorhabenträgers auftreten.

Beispiel:

Aufstellung eines Bebauungsplans und Abschluss eines städtebaulichen Vertrages zwischen einer Gemeinde und einem Landkreis betreffend Bauleitplanung und Erschließung für eine Förderschule des Landkreises.

Trägerin der Planungshoheit auch bei Bebauungsplänen, deren Gegenstand ein konkretes Projekt ist, bleibt die Gemeinde. Der Vorhabenträger selbst ist nicht Planungsträger, sondern ebenso wie die Öffentlichkeit ein am Planungsprozess beteiligter Dritter.¹⁸

c) Städtebauliches Projekt / Vorhaben

Als städtebauliches Projekt, städtebauliches Vorhaben oder auch nur Vorhaben wird im Folgenden jenes Vorhaben bezeichnet, für das eine planungsrechtliche Grundlage im Rahmen der Aufstellung eines Bebauungsplanes geschaffen werden soll. Die Begriffe werden synonym verwendet.

d) Verfahrensmanagement

Unter Verfahrensmanagement wird im Rahmen dieser Arbeit die Gesamtheit aller Aufgaben und Aktivitäten verstanden die erforderlich sind, um den Bebauungsplan als Voraussetzung für die Zulassung eines bestimmten städtebaulichen Projektes wirksam zu erlassen. Es geht mithin um die Betreuung und Abwicklung eines räumlich, zeitlich und inhaltlich definierten Vorhabens. Das Verfahrensmanagement ist deshalb stets objektbezogen.¹⁹

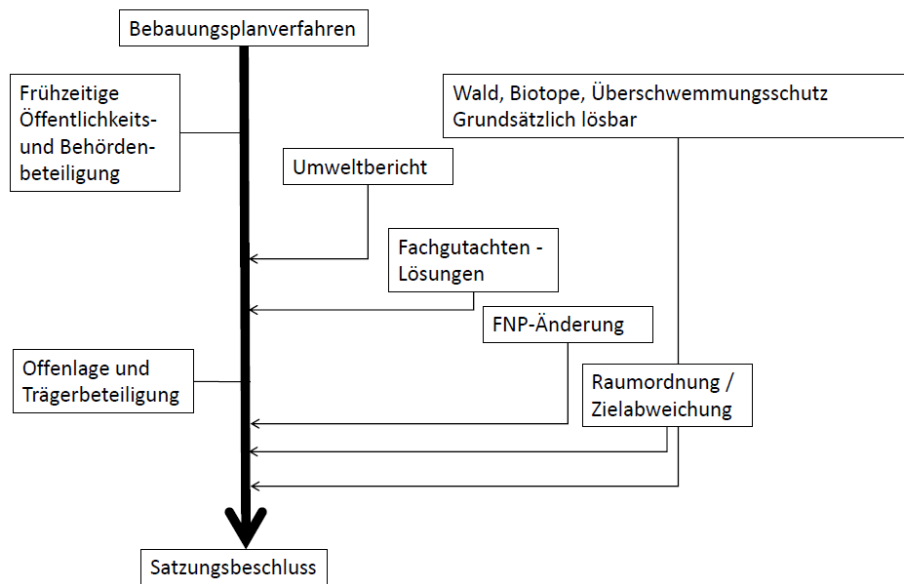
Dabei stehen nicht ausschließlich die zeitliche Abwicklung und auch nicht ausschließlich ein Bebauungsplanverfahren im Vordergrund. Das Bebauungsplan-

¹⁸ Dolde, NVwZ 2013, S. 769.

¹⁹ Kapellmann, S. 3, Rd. Nr. 3.

verfahren stellt vielmehr den Hauptstrang oder zeitlichen „Leitstrahl“ aller zur Schaffung von Baurecht notwendigen Aktivitäten dar. Das nachstehende Schaubild soll dies verdeutlichen:

Abbildung 1: Bebauungsplanverfahren als Zeitachse des Verfahrensmanagements



Da erklärtes Ziel jeden Verfahrensmanagements der formell und materiell wirksame Bebauungsplan ist, spielen die formellen und materiellen Inhalte der Planung während der gesamten Tätigkeit des Verfahrensmanagements eine mindestens ebenso große, wenn nicht sogar gewichtigere Rolle. Auf diese Doppelrolle des Verfahrensmanagements wird anhand zahlreicher Beispiele zurück zu kommen sein.

Die Aufgabe eines Verfahrensmanagements auf die Kontrolle und Einhaltung des zeitlichen Ablaufs eines Bebauungsplanverfahrens zu beschränken, griffe deutlich zu kurz. Im Gegenteil – ein funktionierendes Verfahrensmanagement führt dazu dass für die Untersuchung und Darstellung der Auswirkungen einer städtebaulichen Planung, sowie für die Erarbeitung von planerischen Lösungen bei Zielkonflikten die nötige Zeit zur Verfügung steht. Das Verfahrensmanagement ist das Vehikel, mit dessen Hilfe ein auch inhaltlich ordnungsgemäßes Verfahren erreicht wird. Es führt im Idealfall zu einer Optimierung der Verfahrensinhalte und erhöht die allseitige Akzeptanz für das angestrebte städtebauliche Projekt.

e) **Bezug zu landesrechtlichen Regelungen**

Soweit im Folgenden der Einfluss landesrechtlicher Vorgaben auf das Verfahren oder die Inhalte eines komplexen Bebauungsplanverfahrens darzustellen ist beschränkt sich die Darstellung aus Gründen der Übersichtlichkeit auf das Landesrecht Baden-Württemberg.

B Ursachen für die Notwendigkeit eines Verfahrensmanagements

Die Ursachen, die ein Verfahrensmanagement erforderlich machen, liegen – wie eingangs ausgeführt – in der zunehmenden Komplexität der Anforderungen an die Bauleitplanung in formeller und materieller Hinsicht, in Überlagerungen nationalen und supranationalen Rechts, in der weiter zunehmenden Ausdifferenzierung verschiedenster Rechtsgebiete des besonderen Verwaltungsrechts und auch in weitergehenden Anforderungen an die Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung, von der sich planende Kommunen und Vorhabenträger eine höhere Akzeptanz städtebaulicher Projekte erhoffen.

Speziell, was die zunehmende Ausdifferenzierung verschiedener Rechtsgebiete anbelangt, zeigt sich oft – wie nachfolgend anhand entsprechender Beispiele ausgeführt werden soll – dass die unterschiedlichen Zielsetzungen verschiedener gesetzlicher Regelungen, die auf eine städtebauliche Planung von Einfluss sind, mitunter nur mit großem Aufwand oder gar nicht zur Deckung zu bringen sind.

I Mehrebenensystem der Regelungskompetenz

1. Europarechtliche Einflüsse und Vorgaben

Städtebauliche Planungen bzw. die Realisierung der auf der Grundlage solcher Planungen zugelassenen Vorhaben verursachen immer Auswirkungen auf die nähere oder weitere Umgebung des Plangebiets in Form verschiedener Emissionen (z. B. Verkehr, Schall, Geruch, Staub, Belichtung). Daraus folgt, dass solche Umweltauswirkungen im Planungs- und Genehmigungsprozess prognostiziert, untersucht, dargestellt und soweit möglich optimiert werden müssen. Deswegen haben umweltrechtliche Vorgaben im weitesten Sinne erhebliche Bedeutung für städtebauliche Planungen.

Die Anfänge des Umweltrechts, wie wir es heute kennen, gehen zurück auf Initiativen, die zu Beginn der 1970-er Jahre ergriffen wurden und die häufig eine Reaktion auf zuvor eingetretene gravierende Umweltschäden darstellten²⁰. Die Vorschriften, die zusammen das Umweltrecht bilden (z. B. Abfallrecht, Luftreinhaltung, Lärmschutz, Gewässerschutz, Natur- und Landschaftsschutz etc.) sind seitdem fortlaufend weiter ausdifferenziert worden. Seit Mitte der 1970-er Jahre unterliegt das Umweltrecht in zunehmendem Maße dem Einfluss der Europäischen Gemeinschaft.²¹ Diese Überlagerung des nationalen Rechts durch supranationales und Anwendungsvorrang beanspruchendes Recht hat mittlerweile einen „kaum überschaubaren Umfang“²² angenommen. Die Umsetzung insbesondere europarechtlicher Vorgaben in nationales Recht begegnet zum Teil erheblichen Schwierigkeiten und Widerständen.²³ Sie wirft in vielen Fällen auch deswegen Probleme auf, weil das nationale Recht Deutschlands, hier insbesondere das Bauplanungsrecht von anderen Vorstellungen ausgeht als das in jüngerer Zeit stark von Rechtstraditionen anderer Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft beeinflusste europäische Umweltrecht.²⁴

²⁰ Vgl. die Beispiele bei Welke, S. 11.

²¹ Vgl. die Aufarbeitung der Historie europäischer Richtlinien und Aktionsprogramme bei Knopp/Hoffmann, 2010, S. 62 ff. sowie den Abriß zur Entwicklung des Umweltrechts bei Koch in Spannowsky/Büchner, S. 105 f.

²² Vgl. Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 70 GG, Rd. Nr. 30.

²³ Knopp/Hoffmann, 2010, S. 98 ff.

²⁴ Vgl. die Beispiele zu abweichenden Traditionen bei Knopp/Hoffmann, 2010, S. 101 bzw. die Schilderung von Krautzberger in Spannowsky/Büchner, S. 10 und 19 ff.

Den überaus interessanten Fragen der im Einzelfall verzögerten, zum Teil nicht europarechtskonformen oder auch überschießenden Umsetzung europarechtlicher Vorgaben ins nationale Recht kann hier im Detail nicht nachgegangen werden.²⁵ Als unmittelbar das Bauplanungsrecht und damit die rechtliche Steuerung komplexer Bebauungsplanverfahren betreffendes Beispiel sei hier deshalb nur die Entstehung des Bebauungsplans der Innenentwicklung nach § 13a BauGB²⁶ angeführt: Zunächst nahm der deutsche Gesetzgeber mit dem EAG Bau²⁷ eine überschießende Umsetzung der SUP-Richtlinie²⁸ vor, die alle Bauleitpläne dem Erfordernis einer Umweltprüfung unterwarf, was nach der SUP-Richtlinie nicht zwingend erforderlich gewesen wäre. Dies hatte erheblichen Mehraufwand bei der Aufstellung von Bauleitplänen zur Folge, was letztlich dazu führte, dass diese Entwicklung mit der Einführung des Bebauungsplans der Innenentwicklung nach § 13a BauGB wieder relativiert wurde.²⁹ Diese Regelung wiederum war im Rahmen der Planerhaltungsvorschriften nach §§ 214, 215 BauGB (zu) weitgehend privilegiert worden, so dass aufgrund einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 18.04.2013³⁰ in Folge einer Vorlage durch den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg³¹ eine weitere Korrektur der planerhaltenden Vorschriften im Hinblick auf § 13a BauGB erfolgen musste.

Die Rechtssicherheit von Planungen wird durch solche Abläufe, die Bemerkung sei an dieser Stelle erlaubt, nicht gefördert. Erhebliche Verunsicherung der Praxis ist vielmehr zu konstatieren. Diese zunehmende Unsicherheit bezüglich der an die Planung zu stellenden formellen und materiellen Anforderungen führt dazu, dass zunehmend versucht wird, durch „Worst-Case-Betrachtungen“ aller Art für mehr Rechtssicherheit zu sorgen. Das stimmt deshalb bedenklich, weil in der Summe einer Vielzahl von Worst-Case-Betrachtungen der Effekt eintritt, dass die materiellen Anforderungen an die Bauleitplanung sukzessive und gleichsam in

²⁵ Vgl. z. B. Spannowsky, UPR 1998, S.161.

²⁶ Vgl. dazu Kapitel B, II. Abschnitt, Nr. 2 b).

²⁷ Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) vom 24.06.2004, BGBl. I, S. 1359. Zu den Zielen des Gesetzgebers bei der Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie und deren praktischer Umsetzung in der Bauleitplanung anhand des Referentenentwurfs vom 03.06.2003 zum EAG Bau, Janning in Spannowsky/Krämer, BauGB Novelle 2004, S. 11 ff. und Spannowsky, ebendort. S. 39 ff.

²⁸ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme – SUP-Richtlinie -, ABl. EU vom 21.07.2001, S. L 197/30.

²⁹ Knopp/Hoffmann, 2010, S. 111.

³⁰ EuGH, Urteil vom 18.04.2013 – C – 463/11 –; DVBl. 2013, S. 777.

³¹ VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.07.2011 – 8 S 1712/09 –; VBIBW 2012, S. 139.

„vorausgehendem Gehorsam“ über das gesetzlich Geforderte hinaus erhöht werden.

Zum Beleg der vorstehenden These soll im Rahmen dieser Darstellung – neben dem Beispiel des Bebauungsplans der Innenentwicklung – nur noch auf einen weiteren Aspekt eingegangen werden, der die Planung und Realisierung von Vorhaben, die Gegenstand komplexer Bebauungsplanverfahren sind, deutlich verkompliziert: es handelt sich um die in nationales Recht umgesetzten Vorgaben der Europäischen Gemeinschaft zum Natur- und Artenschutz, die in Kapitel C, I. Abschnitt, Nr. 4 d) wegen ihrer Bedeutung auch für die Ablaufplanung komplexer Bebauungsplanverfahren ausführlicher dargestellt werden sollen.

2. Kompetenzverteilung Bund/Länder

Die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern im Hinblick auf die Gesetzgebungsbefugnis ergibt sich aus Art. 70 ff. Grundgesetz (GG). Nach Art. 70 Abs. 1 GG steht den Ländern das Recht der Gesetzgebung zu, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund die Gesetzgebungsbefugnis verleiht (sog. „Residualkompetenz“³² der Länder).

Die Gebiete der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes ergeben sich aus dem Katalog des Art. 73 Abs. 1 GG. Die dort genannten Rechtsgebiete spielen für den hier interessierenden Bereich der Bauleitplanung nur eine untergeordnete Rolle. Zu betrachten sind im Folgenden deshalb in erster Linie die für die Bauleitplanung bedeutsamen Rechtsgebiete der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes und der Länder nach Art. 74 Abs. 1 GG bzw. die Bereiche der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder.

Die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes und der Länder wurde mit der Föderalismusreform I³³ dahingehend neu geregelt, dass das bis dahin bestehende Recht des Bundes, im Wege der Rahmengesetzgebung ausfüllungsbedürftige Vorgaben für die Ländergesetzgeber zu erlassen, aufgegeben wurde. Dies betrifft unter anderem die hier besonders interessierenden Bereiche der Raumordnung, des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie des Wasser-

³² Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 70 GG, Rd. Nr. 85 f.

³³ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006, BGBl. I, S. 2034.

haushaltsrechts. An die Stelle der Rahmengesetzgebung trat die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes, die dem Bund nach dem Katalog des Art. 74 Abs. 1 GG für die dort genannten Sachgebiete gesetzgeberische Vollkompetenzen zuschreibt, denen allerdings seit der Föderalismusreform I im Rahmen des Art. 72 Abs. 3 GG Abweichungsbefugnisse der Länder gegenüberstehen. Nach Art. 72 Abs. 3 GG haben die Länder im Bereich der dort abschließend aufgezählten³⁴ Sachgebiete die Möglichkeit, von bundesgesetzlichen Regelungen abweichende Länderregelungen zu treffen, soweit diese nicht den sog. „abweichungsfesten Kern“ bundesrechtlicher Kompetenzen berühren. Die Frage, wie dieser „abweichungsfeste Kern“ im Einzelfall definiert ist, hat erhebliche Debatten in der Literatur hervorgerufen und wird sich voraussichtlich in naher Zukunft auch in der Rechtsprechung niederschlagen, weil zwar für die Sachgebiete des Art. 72 Abs. 3 Nr. 1, 2 und 5 GG der abweichungsfeste Kern der bundesrechtlichen Kompetenzen zumindest in Ansätzen definiert wurde, jegliche Definition aber unter anderem bei Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG, dem Recht der Raumordnung, fehlt.³⁵

Für den hier zunächst besonders interessierenden Bereich des Bauplanungsrechts gilt, dass der Bundesgesetzgeber von der ihm zustehenden Kompetenz in vollem Umfang Gebrauch gemacht hat³⁶, so dass insoweit ausschließlich Bundesrecht anzuwenden ist. Das Verfahrensmanagement braucht also, soweit Vorschriften des Bauplanungsrechts anzuwenden sind, nicht auf länderspezifische Unterschiede Rücksicht zu nehmen.

Für die Regelungsgegenstände verschiedener Gebiete des besonderen Verwaltungsrechts, das erheblichen Einfluss auf den materiellen Inhalt von Bebauungsplänen besitzt,³⁷ besteht dagegen eine Vielzahl zum Teil in den einzelnen Bundesländern erheblich differierender landesrechtlicher Regelungen, die vom Verfahrensmanagement zu berücksichtigen sind. Hinzu kommt, dass selbst landesrechtliche Regelungen verschiedener Bundesländer, die auf den ersten Blick große Ähnlichkeit aufzuweisen scheinen, von der Judikatur der für die Auslegung des

³⁴ Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 70 GG, Rd. Nr. 83.

³⁵ Zu den sich daraus ergebenden Fragen unter anderem: Spannowsky, UPR 2007, S. 41 ff., Hoppe, DVBl 2007, S. 144 ff.

³⁶ Pieroth in Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Art. 72 GG, Rd. Nr. 8 unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

³⁷ Vgl. dazu die Beispiele Kapitel A, I. Abschnitt und Kapitel C, I. Abschnitt, Nr. 4 c).

Landesrechts letztinstanzlich zuständigen Oberverwaltungsgerichte sehr unterschiedlich interpretiert und weiterentwickelt werden.³⁸

Die Gesetzgebungskompetenzen der Länder sind im Grundgesetz nur punktuell ausdrücklich genannt.³⁹ Soweit sie nicht benannt sind, müssen sie im Wege der Verfassungsauslegung konkretisiert werden.⁴⁰

Die in den Kompetenzbereich der Länder fallenden Gegenstände werden nachstehend nur insoweit aufgezählt, als die Rechtsgebiete für Bebauungsplanverfahren regelmäßig eine Rolle spielen:

- Teile des Abgabenrechts, hier insbesondere das Kommunalabgabenrecht, also das Recht, Gebühren und Beiträge für Erschließungsanlagen und öffentliche Einrichtungen (z. B. für Einrichtungen der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung) erheben zu können.
- Das Bauordnungsrecht,
- das Recht des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege,
- das Flurbereinigungsrecht,
- das Recht des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrs und des landwirtschaftlichen Pachtwesens,
- das Kommunalrecht,
- das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht,
- der Schutz vor verhaltensbezogenem (nicht anlagenbezogenem) Lärm,
- das Straßenrecht,
- das Verwaltungsverfahrenrecht,
- das Wasserrecht (insbesondere der Hochwasserschutz).⁴¹

Zum Teil bestehen in den vorgenannten Rechtsgebieten nach der Föderalismusreform I landesrechtliche Regelungen, bei denen sich die Frage stellt, ob und in wie weit sie noch bundesrechtskonform sind, nachdem der Bund von seiner Regelungskompetenz Gebrauch gemacht, die Länder ihre Vorschriften aber noch nicht angepasst haben. Hinzu kommt, dass die Länder in Zukunft im Rahmen ihrer Abweichungskompetenz auch dann eigenständige Regelungen treffen können

³⁸ Vgl. dazu nur: Birk, SLK 1998, 310 am Beispiel des Kommunalabgabenrechts.

³⁹ Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 70 GG, Rd. Nr. 81.

⁴⁰ Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 70 GG, Rd. Nr. 84.

⁴¹ Vgl. die Aufzählung in Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 70 GG, Rd. Nr. 87 ff.

wenn der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz bereits Gebrauch gemacht hat. In beiden Fällen findet die „lex posterior“-Regel des Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG Anwendung, so dass verschiedene, sich zeitlich überlagernde bundes- und landesrechtliche Regelungen zum selben Regelungsgegenstand bereits bestehen bzw. in Zukunft entstehen können.⁴²

Diese Neuregelung zur konkurrierenden Gesetzgebung hat erhebliche Kritik erfahren⁴³ und führt bei komplexen Planungsverfahren in den Bereichen, in denen die materiellen Inhalte eines Bebauungsplanes durch landesrechtliche Regelungen beeinflusst werden, zu zusätzlichem Überprüfungsaufwand.

3. Kommunale Selbstverwaltung und Staatliche Verwaltung

a) Kommunale Selbstverwaltung

Das Recht der Bauleitplanung steht gem. Art 28 Abs. 2 GG i. V. m. §§ 1 Abs. 3, 2 Abs. 1 und 10 Abs. 1 BauGB ausschließlich den Gemeinden zu. Sie regeln im Rahmen der Bauleitplanung die Gestaltung der städtebaulichen Entwicklung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungshoheit.⁴⁴ Dabei haben sie auf überörtliche Planungen oder Fachplanungen Rücksicht zu nehmen.⁴⁵

Bebauungspläne werden gem. § 10 Abs. 1 BauGB von den Gemeinden in Satzungsform erlassen. Deshalb sind die kommunalrechtlichen (also landesrechtlichen) Vorgaben, die bei der Aufstellung von Bebauungsplänen Anwendung finden und die für die Rechtswirksamkeit des zu erlassenden Bebauungsplans von entscheidender Bedeutung sind, im Rahmen des Verfahrensmanagements zu prüfen. Hierzu gehören beispielsweise die Vorgaben für die ordnungsgemäße Einberufung von Gremiensitzungen nach § 34 GemO⁴⁶, die Öffentlichkeit von Sitzungen nach § 35 GemO, die Beschlussfassung nach § 37 GemO und nicht zuletzt

⁴² Vgl. zu den dadurch aufgeworfenen Schwierigkeiten, das jeweils geltende Recht zu finden, am Beispiel des Raumordnungsrechts: Hager, BauR 2012, S. 31 ff. oder auch Köck/Wolf, NVwZ 2008, S. 353.

⁴³ Vgl. z.B. Knopp, NVwZ 2006, S. 1216 f., Koch/Krohn, NuR 2006, S. 673, Fischer-Hüftle, NuR 2007, S. 78 f.

⁴⁴ Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 28 Abs. 2 GG, Rd. Nr. 59 ff.

⁴⁵ Vgl. dazu Kapitel C, I. Abschnitt, Nr. 3b).

⁴⁶ Gemeindeordnung für Baden-Württemberg – GemO – in der Fassung vom 24.07.2000, Gbl. S. 313, 314, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.12.2015, GBl. 2016, S. 1.

die Prüfung, ob bei einzelnen Gemeinderäten eine Befangenheit nach § 18 GemO gegeben sein könnte. Hier zeichnet sich z. B. die Gemeindeordnung von Baden-Württemberg dadurch aus, dass ein Gemeinderatsbeschluss gem. § 18 Abs. 6 GemO nicht nur rechtswidrig ist, wenn ein befangener Gemeinderat mitgewirkt hat, sondern auch dann, wenn ein nicht befangener Gemeinderat in der irrigen Annahme, er sei befangen, von der Beschlussfassung ausgeschlossen wurde. Ist also zweifelhaft, ob ein Gemeinderat bei der Beschlussfassung über einen bestimmten Tagesordnungspunkt befangen ist oder nicht, so sollte das Verfahrensmanagement darauf hinwirken, dass in Abstimmung mit der Gemeindeverwaltung und dem betroffenen Gemeinderat dieser die Sitzung verlässt, während der betreffende Punkt behandelt wird, ohne dass seine Befangenheit / Nichtbefangenheit förmlich festgestellt werden muss.⁴⁷

Ebenfalls von erheblicher Bedeutung sind bei Vorhaben, die auf der Grundlage eines Bebauungsplans zugelassen werden, regelmäßig die Vorschriften des Kommunalabgabenrechts, hier insbesondere das Recht der Anschlussbeiträge für in der Baulast der Gemeinde stehende leitungsgebundene Erschließungsanlagen der Wasserversorgung bzw. der Abwasserbeseitigung. Die Frage der beitragsrechtlichen Behandlung der Vorhabengrundstücke nach Erlass des Bebauungsplans ist vom Verfahrensmanagement schon während der Bebauungsplanaufstellung zu prüfen, weil im Rahmen der Bebauungsplanfestsetzungen Weichenstellungen vorgenommen werden, die bei der Ermittlung der Anschlussbeiträge gravierende finanzielle Folgen haben.

Beispiel:

Die Berechnung der Wasserversorgungs- und Abwasserbeiträge richtet sich in der Regel nicht nach dem tatsächlich verwirklichten sondern nach dem durch Bebauungsplan zugelassenen Maß der baulichen Nutzung. Das üblicherweise bestehende Interesse eines Vorhabenträgers, möglichst große Flexibilität bei der Grundstücksnutzung durch Festsetzung eines sehr auskömmlichen Maßes der baulichen Nutzung zu erhalten, führt also dazu, dass die Beitragsbelastung des Vorhabengrundstücks entsprechend ansteigt. Ein Hinweis des Verfahrensmanagements auf solche Zusammenhänge hat oft zur Folge, dass das Nutzungsmaß auf den tatsächlich bestehenden Bedarf zurück geführt wird, womit die Höhe der

⁴⁷ Diese Vorgehensweise bestätigt ausdrücklich: VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 25.04.2007 – 5 S 2243/05 -; UPR 2008, S. 200.

Anschlussbeiträge sinkt und die Pflicht der Gemeinde zur Vorhaltung der Kapazität solcher Einrichtungen entsprechend dem tatsächlichen Bedarf prognostiziert werden kann.

b) Staatliche Verwaltung

Anders als der Erlass des Planungsrechts obliegt die Genehmigung von Vorhaben, deren Zulässigkeit durch Bauleitpläne geschaffen wird, staatlichen Behörden. So sind für die Erteilung von Baugenehmigungen gem. § 46 Abs. 1 Nr. 3 Landesbauordnung für Baden-Württemberg (LBO⁴⁸) die unteren Verwaltungsbehörden, nach § 15 Abs. 1 Landesverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (LVwG⁴⁹) also die Landratsämter, zuständig, soweit nicht nach § 46 Abs. 2 LBO eine Gemeinde oder eine Verwaltungsgemeinschaft mit eigener Baurechtszuständigkeit die Baugenehmigung erteilt. Auch soweit eine Gemeinde über eine eigene Baurechtszuständigkeit verfügt, wird sie insoweit nicht als Selbstverwaltungskörperschaft sondern als staatliche Behörde tätig.

Sind Vorhaben, für die im Rahmen eines komplexen Bebauungsplanverfahrens Planungsrecht geschaffen wird, nach Immissionsschutzrecht genehmigungspflichtig, so liegt die Zuständigkeit für die immissionsschutzrechtliche Genehmigung gem. § 19 Abs. 1 Nr. 5d LVwG stets beim Landratsamt.

Hinzu kommen im Einzelfall notwendige Genehmigungen nach anderen Gesetzen (z. B. ASVG⁵⁰, nach LWaldG⁵¹ etc.), für die andere Behörden (z. B. die Höhere Forstbehörde) zuständig sind.

Für das Verfahrensmanagement bedeutet das, dass im Vorfeld zu prüfen ist, mit welchen Genehmigungsbehörden im Rahmen eines Bauleitplanverfahrens, das unmittelbar in das Genehmigungsverfahren übergeleitet werden soll, Kontakt

⁴⁸ Landesbauordnung für Baden-Württemberg – LBO – vom 08.08.1995 in der Fassung der Neubekanntmachung vom 05.03.2010, GBl. S. 357, 358, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.11.2014, GBl. S. 501.

⁴⁹ Landesverwaltungsgesetz Baden-Württemberg vom 14.10.2008, GBl. S. 313, 314, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.06.2015, GBl. S. 585, 614.

⁵⁰ Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in Baden-Württemberg – Agrarstrukturverbesserungsgesetz, ASVG – vom 10.11.2009, GBl. S. 645, zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.07.2014, GBl. S. 378, 380.

⁵¹ Landeswaldgesetz für Baden-Württemberg, LWaldG in der Fassung vom 31.08.1995, GBl. S. 685, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.06.2015, GBl. S. 585, 613.

aufgenommen werden sollte, um die Voraussetzungen für die Genehmigung des Vorhabens soweit geboten und sinnvoll schon auf der Ebene des Bebauungsplanverfahrens abzustimmen.⁵²

⁵² Vgl. zu den Einzelheiten Kapitel D, II. Abschnitt, Nr. 5.

II Versuche der Effizienzsteigerung

Die stetig zunehmende Komplexität öffentlich-rechtlicher Planungs- und Genehmigungsverfahren ist kein neues Phänomen. Schon seit langem wird kritisiert, dass die Dauer solcher Verfahren kontinuierlich ansteige. Das hatte und hat zur Folge dass der Gesetzgeber diverse Bemühungen unternommen hat und unternimmt, um solche Verfahren, mit dem erklärten Ziel der Verfahrensbeschleunigung, zu modifizieren und zu straffen. Einige – willkürlich herausgegriffene – Beispiele sollen diese gesetzgeberischen Aktivitäten aufzeigen.

1. Im Planfeststellungs- / Genehmigungsverfahren

a) Die Beschleunigungsgesetzgebung zu Beginn der 1990-er Jahre

Im Zusammenhang mit der Wiederherstellung der deutschen Einheit Anfang der 1990-Jahre wurde erheblicher Bedarf gesehen, Planungs- und Zulassungsverfahren vor allem in den neuen Bundesländern zu vereinfachen und nach Möglichkeit zu beschleunigen. Zu diesem Zweck wurden in kurzer Abfolge eine ganze Reihe gesetzlicher Regelungen geschaffen. Vgl. z. B. das Wohnungsbauerleichterungsgesetz vom 17.05.1990,⁵³ das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz vom 16.12.1991,⁵⁴ das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22.04.1993,⁵⁵ das Planungsvereinfachungsgesetz vom 17.12.1993,⁵⁶ das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz vom 12.09.1996,⁵⁷ das Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsrechtlicher Genehmigungsverfahren vom 09.10.1996⁵⁸ und das Bau- und Raumordnungsgesetz vom 18.08.1997.⁵⁹

Die Frage, inwieweit diese Gesetzgebung ihr Ziel, die Verfahrensbeschleunigung, erreicht hat, wurde am Beispiel Baden-Württembergs von Ziekow, Oertel und Windoffer⁶⁰ anhand einer Aktenanalyse in repräsentativen Stichproben, in die

⁵³ BGBl. I, S. 926.

⁵⁴ BGBl. I, S. 2174.

⁵⁵ BGBl. I, S. 466.

⁵⁶ BGBl. I, S. 2123.

⁵⁷ BGBl. I, S. 1354.

⁵⁸ BGBl. I S. 1498.

⁵⁹ BGBl. I, S. 2081.

⁶⁰ Ziekow/Oertel/Windoffer, Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, 2004.

insgesamt 24 Genehmigungsbehörden in Baden-Württemberg einbezogen waren, empirisch untersucht. Die Untersuchung bezog sich auf Verfahren im Immissionsschutzrecht, im Wasserrecht und im Baurecht und ergab einen deutlichen Rückgang der Dauer von Genehmigungsverfahren im Zeitraum von 1990 bis 1999⁶¹. Die Autoren der Studie ziehen daraus das Fazit, dass die Beschleunigungsgesetzgebung die verfolgten Ziele in hohem Maße erreicht habe.⁶²

Dessen ungeachtet gelangt die Studie zum Ergebnis, dass weiteres Beschleunigungspotential besteht und unterbreitet zur Hebung dieses verbleibenden Potentials eine Reihe von Empfehlungen an die Landesregierung von Baden-Württemberg.⁶³

Empfohlen werden unter anderem der verstärkte Einsatz von Projektmanagement in komplexen Verfahren, die Durchführung von Workshops mit Behörden und Planverfassern, die Optimierung der Einholung behördeninterner Stellungnahmen im sog. „Sternverfahren“, die Fristsetzung bei Beteiligungsverfahren.

Es fällt auf, dass sich diese Empfehlungen sehr weitgehend mit dem Instrumentarium und den Vorgehensweisen decken, die sich beim Verfahrensmanagement komplexer Bebauungsplanverfahren bewährt haben und die nachfolgend in diesem Kontext dargestellt werden sollen. Mit anderen Worten: weder das zu lösende Problem noch die anzuwendenden Methoden sind völlig neuartig. Das Neuartige im Rahmen des Verfahrensmanagements für Bebauungsplanverfahren besteht darin, dass die in Bebauungsplanverfahren unentbehrliche Rechtsberatung, also die Beantwortung von im Laufe des Verfahrens auftretenden rechtlichen Fragen oder die Hilfestellung bei der Gewichtung und Entscheidung bei Vorliegen mehrerer rechtlicher Alternativen, mit der Planung und kontinuierlichen Steuerung des Verfahrensablaufs verknüpft wird. Dabei beschränkt sich diese Planung und Steuerung nicht auf das Bebauungsplanverfahren sondern erfasst darüber hinaus sämtliche weiteren Planungs- und Genehmigungsverfahren, die zur Aufstellung eines komplexen Bebauungsplans durchgeführt werden müssen und fügt sie in den vorgegebenen Ablauf eines Bebauungsplanverfahrens so ein, dass – bei Einhaltung des geplanten Ablaufs – zum entscheidenden Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses nach § 10 BauGB sicher alle rechtlichen Voraussetzungen

⁶¹ Ziekow/Oertel/Windoffer, ebendort S. 15.

⁶² Ziekow/Oertel/Windoffer, ebendort S. 17.

⁶³ Ziekow/Oertel/Windoffer ebendort S. 124 ff.

vorliegen, die gegeben sein müssen, um den Bebauungsplan rechtswirksam aufzustellen. Das Verfahrensmanagement fügt also die Aufgaben des Bauleitplaners und des Juristen (Planungsrechtlers) auf einem gemeinsamen Zeitstrahl zusammen und reagiert damit auf die zunehmende Notwendigkeit der inhaltlichen und zeitlichen Koordination unterschiedlicher Verfahren.

Der Unterschied in der nachfolgenden Darstellung zu den Empfehlungen von Ziekow/Oertel/Windoffer liegt maßgeblich darin, dass im Rahmen der vorliegenden Arbeit keine Beschränkung auf solche Maßnahmen notwendig ist, die innerhalb der Behördenorganisation einer Genehmigungsbehörde im Rahmen der dort angesiedelten Kompetenzen ergriffen werden können.⁶⁴ Das Verfahrensmanagement im nachfolgend näher zu beschreibenden Sinne kann – anders als der Projektmanager einer Behörde – über die einer bestimmten Behörde zugewiesenen Kompetenzen hinausgreifen und in ein komplexes Verfahren zur Schaffung von Baurecht alle Behörden, Stellen und Institutionen einbinden, die bei der Planung und Genehmigung eines bestimmten städtebaulichen Projektes mitwirken.

b) Verfahrenskonzentration nach BImSchG/VwVfG

Weitere Regelungen, die eine zügige Vorhabenzulassung gewährleisten sollen, finden sich unter anderem in § 13 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)⁶⁵ und in § 75 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (Bund) VwVfG⁶⁶. § 13 BImSchG betrifft die Entscheidung über die Genehmigung einer nach BImSchG zuzulassenden Anlage und weist damit zeitlich über den vorstehend, Kapitel B, II. Abschnitt, Nr. 3, eingegrenzten Umfang der Arbeit hinaus. Die Vorschrift soll hier deshalb nur unter dem Stichwort der diversen Beschleunigungsbemühungen des Gesetzgebers in aller Kürze und vor allem im Vergleich zur Planfeststellung vorgestellt werden, um Umfang und Grenzen des im Rahmen der drei vorgenannten Vorschriften erreichbaren Beschleunigungspotentials zu umreißen.

⁶⁴ Vgl. dazu ausführlich die Ausführungen zur Stellung des Verfahrensmanagers, Kapitel E, I. Abschnitt, Nr. 4.

⁶⁵ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge – Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.05.2013, BGBl. I, S. 1274, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.07.2016, BGBl. I, S. 1839.

⁶⁶ Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.2003, BGBl. I, S. 102, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.11.2015, BGBl. I, S. 2010.

– § 13 BImSchG:

Nach § 13 BImSchG schließt die immissionsschutzrechtliche Genehmigung andere die Anlage betreffende behördliche Entscheidungen ein. Dies schließt nach dem Gesetzeswortlaut insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Zulassungen, Verleihungen, Erlaubnisse und Bewilligungen mit Ausnahme von Planfeststellungen, Zulassungen bergrechtlicher Betriebspläne, behördlichen Entscheidungen auf Grund atomrechtlicher Vorschriften und wasserrechtlichen Erlaubnissen und Bewilligungen ein.

Sinn und Zweck der Regelung soll nach der Gesetzesbegründung⁶⁷ ausdrücklich die Verwaltungsvereinfachung, die Verfahrensbeschleunigung, die Vermeidung sich widersprechender behördlicher Entscheidungen, sowie ein Gewinn an Rechtsklarheit und Rechtssicherheit für den die Anlagenzulassung begehrenden Antragsteller sein.⁶⁸

Betrifft ein komplexes Bebauungsplanverfahren die planungsrechtliche Zulassung einer Anlage, die nach BImSchG genehmigungsbedürftig ist, so stellt sich für das Verfahrensmanagement die Frage, ob und gegebenenfalls in wie weit das Bebauungsplanverfahren durch die einer solchen Genehmigung innewohnende Konzentrationswirkung gestrafft und beschleunigt werden kann. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass von der Konzentrationswirkung – und dies ist für die Ablaufsteuerung komplexer Bebauungsplanverfahren von erheblicher Bedeutung – nicht nur die im Gesetzestext ausdrücklich genannten Entscheidungen ausgenommen sind, sondern darüber hinaus auch alle Entscheidungen, die nicht konkret anlagenbezogen, jedoch Voraussetzung für die Errichtung oder den Betrieb der Anlage sind.⁶⁹ Diese Beschränkung des Regelungsumfangs der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung führt im Rahmen komplexer Bebauungsplanverfahren dazu, dass es zu den Aufgaben des Verfahrensmanagements gehört, beispielsweise folgende Verwaltungsverfahren und Verwaltungsentscheidungen, die nicht von der Konzentrationswirkung einer immissionsschutzrechtlichen Entscheidung erfasst, separat und zeitlich koordiniert mit der Bebauungsplanaufstellung zu betreiben und zum Abschluss zu bringen:

⁶⁷ Ule/Laubinger, BImSchG § 13, Rd. Nr. A 2.

⁶⁸ BT-Drs. 7/179, S. 35.

⁶⁹ Ule/Laubinger, BImSchG § 13, Rd. Nr. D 1.

- die Regelung des Anschluss- und Benutzungszwangs kommunaler öffentlicher Einrichtungen,
- alle Entscheidungen, die Vorbereitungs- und Folgemaßnahmen betreffen, die nicht Gegenstand der Anlagengenehmigung sind (z. B. die Entwidmung auf einem Betriebsgelände verlaufender öffentlicher Straßen und Wege, Genehmigungen zur Veräußerung land- oder forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke, Abbruchgenehmigungen, soweit solche nach Landesrecht erforderlich sind, Waldumwandlungsgenehmigungen).⁷⁰
- Erforderliche Zustimmungen Privater,
- Rechtsetzungsakte Dritter (z. B. Bebauungsplan, Aufhebung oder Änderung naturschutzrechtlicher oder wasserrechtlicher Rechtsverordnungen),⁷¹
- Wasserrechtliche Entscheidungen (vor allem im Rahmen des Hochwasserschutzes).

Für das Verfahrensmanagement komplexer Bebauungsplanverfahren folgt – wie die vorstehende Auflistung zeigt – aus der eingeschränkten Konzentrationswirkung des § 13 BImSchG, dass auch bei Vorliegen eines immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtigen Vorhabens keine nennenswerte Vereinfachung der verschiedenen im Rahmen des Bebauungsplanaufstellungsverfahrens zu koordinierenden Verwaltungsverfahren eintritt. Die zeitliche und inhaltliche Koordination der vorstehend aufgelisteten Verfahren ist es, die das Bebauungsplanverfahren „komplex“ macht und Anlass für die Einführung eines Verfahrensmanagements sein kann.

- § 75 Abs. 1 VwVfG:

Von der vorstehend dargestellten eingeschränkten Konzentrationswirkung im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren unterscheidet sich die Konzentrationswirkung eines Planfeststellungsbeschlusses nach § 75 Abs. 1 VwVfG dahingehend, dass mit dem Planfeststellungsbeschluss die Zulässigkeit des Vorhabens insgesamt, einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen, im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt wird. Dabei werden durch die Planfeststellung alle öffentlich-

⁷⁰ Ule/Laubinger, BImSchG § 13, Rd. Nr. D 2. Zur Waldumwandlungsgenehmigung a. A. Wasielewski in Koch/Pache/Scheuing, BImSchG § 13 BImSchG, Rd. Nr. 32 g, wie Ule/Laubinger: OVG Lüneburg, B. v. 29.08.2013 – 4 ME 76/13 –; Juris.

⁷¹ Ule/Laubinger, BImSchG § 13, Rd. Nr. D 3.

rechtlichen Beziehungen zwischen dem Vorhabenträger und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt.

Diese Konzentrationswirkung erfasst somit – anders als jene einer immissionsrechtlichen Genehmigung – sämtliche nach anderen Rechtsvorschriften erforderlichen Genehmigungen und Erlaubnisse. Der Planfeststellungsbeschluss tritt an die Stelle der ansonsten erforderlichen Planungen und fachrechtlichen Genehmigungen (z. B. nach Baurecht, Immissionsschutzrecht, Wasserrecht, Naturschutzrecht etc.).⁷² Sie führt dazu, dass insoweit, als die Konzentrationswirkung reicht, eine Zuständigkeitsverlagerung der ansonsten zuständigen Genehmigungsbehörden auf die Planfeststellungsbehörde stattfindet.⁷³

Es kommt hinzu, dass die Planfeststellung – anders als die Anlagengenehmigung nach BImSchG – außerdem auch die planerische Zulassung eines Vorhabens mit enthält. Ein Vorhaben, das im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens zugelassen werden kann bedarf also keines Bebauungsplans als rechtlicher Grundlage. Deshalb ist Rahmen dieser Arbeit der Konzentrationswirkung im Planfeststellungsverfahren nicht weiter nachzugehen, zumal Planfeststellungsverfahren im Wesentlichen auf Vorhaben beschränkt sind, die im engeren oder weiteren Sinne Vorhaben der öffentlichen Infrastruktur darstellen. Die Erwähnung dieses Verfahrens dient hier lediglich der Beschreibung, welche unterschiedliche Reichweite und damit verfahrensbeschleunigende Wirkung die Anordnung einer Konzentrationswirkung durch den Gesetzgeber im Einzelfall haben kann.

c) Die integrierte Vorhabengenehmigung (IVG)

Die Zulassung von Vorhaben, die Gegenstand komplexer Bebauungsplanverfahren sind, zeichnet sich – wie dargestellt – dadurch aus, dass mehrere Planungs- und Genehmigungsverfahren zu koordinieren sind. Auf die in Kapitel A, I. Abschnitt aufgezeigten Beispiele ist zu verweisen.

Die Idee, diese Vielfalt im Rahmen einer integrierten Vorhabengenehmigung (IVG), sowohl prozedural als auch materiell zusammen zu fassen und zu verein-

⁷² Kopp/Ramsauer, VwVfg § 75 Rd. Nr. 8 ff.

⁷³ Kopp/Ramsauer, VwVfg § 75 Rd. Nr. 15.

heitlichen, erscheint vor diesem Hintergrund nicht nur sachgerecht sondern zwingend.

Entsprechend hat das Anliegen, eine IVG zu kodifizieren, in der Vergangenheit zahlreiche Fürsprecher gefunden. Das Schicksal dieser letztlich bislang erfolglosen Kodifikationsversuche verdeutlicht die Diskussion um das zuletzt 2009 gescheiterte Umweltgesetzbuch in besonders anschaulicher Art und Weise.

Die IVG, wie sie im Entwurf des UGB 2009⁷⁴ enthalten war, sollte als „zentrale Umweltgenehmigung für zulassungsbedürftige Vorhaben“ ausgestaltet werden und insoweit neben dem eigentlichen Genehmigungsrecht auch benachbarte Regelungen, namentlich behördliche Überwachungs- und Anordnungsbefugnisse sowie die UVP mit einbeziehen.⁷⁵ Dabei ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Begriff der IVG in der Literatur nicht einheitlich definiert wird, sondern dass unter diesem Begriff verschiedene Regelungsmodelle vertreten werden. Die im Rahmen der Arbeiten zum UGB vertretenen Positionen fasst Sangenstedt⁷⁶ wie folgt zusammen:

- Position 1 stellt in Frage, ob für die Einführung einer IVG überhaupt Bedarf besteht und vertritt die Auffassung, dass seit Umsetzung der IVU-Richtlinie und der UVP - Richtlinie ein solcher Genehmigungstyp bereits geltendes Recht darstelle.
- Position 2 spricht der IVG eine gegenüber der aus § 13 BImSchG bekannten Konzentrationswirkung erweiterte Verfahrens- und Entscheidungskonzentration zu, die zum Ergebnis haben soll, dass künftig nur noch ein Genehmigungsverfahren bei einer Behörde durchgeführt werden soll, das bei positivem Ausgang in nur noch eine Genehmigungsentscheidung mündet. Grundlage dieser Genehmigungsentscheidung sollen weiterhin die unverändert fortbestehenden Genehmigungstatbestände des Immissionsschutz- und Wasserrechts bleiben.
- Position 3 schließlich will Verfahren und Entscheidung ebenfalls bei einer einheitlichen Genehmigungsbehörde konzentrieren, im Unterschied zu Position 2 aber nicht nach verschiedenen fachgesetzlichen Genehmi-

⁷⁴ Alle §§-Angaben zum UGB beziehen sich auf den Referentenentwurf vom 04.12.2008, abrufbar unter <http://www.bmu.de/N40448/>

⁷⁵ Callies, ZUR 2008, S. 345 ff.

⁷⁶ Sangenstedt, ZUR 2007, S. 505 f.

gungstatbeständen sondern auf der Grundlage eines neuen übergreifenden Genehmigungstatbestandes zu einer Genehmigung führen.

Im Hinblick auf das erklärte Ziel der Integrationswirkung dieses Genehmigungstyps, der zu einer Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung führen soll, erscheint allein Position 3, die Zusammenführung der Genehmigungsanforderungen in einem Genehmigungstatbestand bei einer einheitlichen Genehmigungsbehörde, sachgerecht.⁷⁷

Geht man von diesem Ansatz aus, so wird in der Literatur durchgehend problematisiert, dass das Immissionsschutzrecht einen einklagbaren Anspruch des Antragstellers auf Erteilung der Genehmigung bei Erfüllung aller einschlägigen Anforderungen im Sinne einer gebundenen Verwaltungsentscheidung (also ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt)⁷⁸ vorsieht, während z. B. das Wasserrecht im Sinne des übergreifenden Prinzips der im Interesse des Wohls der Allgemeinheit zu regelnden Nutzung der Ressource Wasser für die zu erteilenden wasserrechtlichen Bewilligungen und Erlaubnisse behördliche Ermessensentscheidungen (mithin ein repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt⁷⁹) regelt.⁸⁰ Ein Abweichen von dieser Differenzierung wird als problematisch angesehen.⁸¹

Es kommt hinzu, dass auch nach dem Entwurf des UGB 2009 nicht eine einheitliche IVG vorgesehen war. Das UGB sah vielmehr zwei Varianten vor:

- Den Regelfall sollte die Genehmigung nach § 55 Abs. 1 UGB I bilden, die standortbezogene Vorhaben, bei denen die Minimierung negativer Umweltveränderungen durch technische Vorkehrungen im Vordergrund steht, betreffen sollte.
- Demgegenüber sollte sich die planerische IVG nach § 65 Abs. 1 UGB I auf raumbedeutsame Vorhaben beziehen, bei denen über das Prüfprogramm der

⁷⁷ So auch Sangenstedt, ZUR 2007, S. 512. Ebenso Guckelberger, NVwZ 2008, S. 1161 [1164], die außerdem darauf hinweist, dass mit der Reduzierung auf nur noch eine anfechtbare Zulassungsentscheidung auch eine Reduzierung der Zahl der Gerichtsverfahren erreicht werde. Sellner in Köck, S. 61.

⁷⁸ Welke, S. 13.

⁷⁹ Welke, S. 14.

⁸⁰ Weber/Riedel, NVwZ 2009, S. 998 f.

⁸¹ Weber/Riedel, NVwZ 2009, S. 999, Guckelberger, NVwZ 2008, S. 1165, Welke, S. 103 m. w. N.

„gewöhnlichen IVG“⁸² hinaus sicher gestellt sein musste, dass dem Vorhaben keine überwiegenden öffentlichen und privaten Belange entgegenstehen durften.⁸³ Die planerische IVG sollte ferner gemäß § 63 Abs. 1 Nr. 3 UGB I das Element der Abwägung verschiedener Belange zusätzlich aufnehmen.

Schon diese Beispiele zeigen die Schwierigkeiten auf, die eine vollständige verfahrensmäßige und materielle Integration verschiedener Genehmigungsvoraussetzungen aufwirft. Hinzu kommt außerdem, dass die IVG lediglich die Ebene der Anlagenzulassung regeln könnte. Sie tritt nicht anstelle der Verfahren, mit denen die planerische Grundlage für solche Vorhabenzulassungen geschaffen wird, sie ersetzt auch nicht Verfahren, die nach speziellen Fachplanungsgesetzen durchzuführen sind. Die entsprechenden (Fach-) Planungsverfahren wären also auch dann durchzuführen, wenn die IVG als geltendes Recht eingeführt wäre.

Im Rahmen der Diskussionen und Erörterungen zum UGB war überdies nicht beabsichtigt, in der IVG sämtliche Erlaubnisse und Genehmigungen, die nach Gesetzen des besonderen Verwaltungsrechts erforderlich sind, in einem Genehmigungsverfahren zusammen zu fassen. Der Entwurf des UGB sollte vielmehr in fünf Büchern, die jeweils eigenständige Gesetze bildeten,⁸⁴ allgemeine Vorschriften und vorhabenbezogenes Umweltrecht (UGB I), das Recht der Wasserwirtschaft (UGB II), Naturschutz und Landschaftspflege (UGB III), Vorgaben zur Regelung der nichtionisierenden Strahlung (UGB IV) sowie den Emissionshandel (UGB V) regeln.

Die IVG hätte, in der Form, in der sie im UGB-Entwurf 2009 angelegt war – folglich ein Stück weit für Verfahrenskonzentration, -vereinfachung und möglicher Weise Beschleunigung sorgen können, ob sie den großen Wurf hätte leisten können, den sich die Befürworter davon versprochen, bleibt offen.⁸⁵

⁸² Guckelberger, NVwZ 2008, 1165.

⁸³ Vgl. vorhergehende Fußnote.

⁸⁴ Welke, S. 71 m. w. N.

⁸⁵ Vgl. die Zusammenfassung und Bewertung der gegen die IVG im Rahmen der Überlegungen zur Schaffung eines UGB vorgebrachten Bedenken bei Welke, S. 326 ff.. Zur Kritik der Wirtschaftsverbände auch Strauch in Köck, S. 153 ff..

2. Im Bebauungsplanverfahren

Ähnlich wie vorstehend zur Vorhabenzulassung im Rahmen planfeststellungsbedürftiger Anlagen dargestellt, gab und gibt es auch im Bauplanungsrecht diverse Initiativen, den Ablauf der Planaufstellungsverfahren zu straffen, die Komplexität der Inhalte zu begrenzen und dadurch eine Verfahrensbeschleunigung zu erreichen. Exemplarisch sollen die derzeit im BauGB verankerten Ergebnisse dieser Überlegungen des Gesetzgebers nachfolgend in kurzer Zusammenfassung vorgestellt werden.

a) Der vorhabenbezogene Bebauungsplan

Der vorhabenbezogene Bebauungsplan hat seine Wurzeln im sog. „Vorhaben- und Erschließungsplan“ (im Folgenden: VEP), der im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung 1989/90 (vgl. § 55 BauZVO der DDR vom 20.07.1990)⁸⁶ eingeführt wurde. Diese zunächst nur in den (damals) neuen Bundesländern anwendbare Vorschrift wurde 1993 mit wenigen Änderungen in das BauGB-Maßnahmengesetz (BauGBMaßnG) übernommen. Sie galt damit - wie das gesamte BauGBMaßnG - zunächst befristet bis zum 31.12.1997. Erst seit ihrer Übernahme als § 12 BauGB 1998 gilt die Vorschrift seit dem 01.01.1998 als Dauerrecht.

Die Regelung wurde ursprünglich in den neuen Bundesländern eingeführt, weil man annahm, dass in den Städten und Gemeinden der neuen Bundesländer in beträchtlichem Umfang Flächen zur Bebauung anstehen würden, die nicht qualifiziert überplant waren und deren Bebauung nach den Maßstäben des § 34 BauGB zu städtebaulich unzutraglichen oder unerwünschten Ergebnissen führen könnte. Um dem zu begegnen sollte ein Planungsinstrument geschaffen werden, das es - in Abkehr von der bis dahin im Vordergrund stehenden vorhabenunabhängigen Angebotsplanung - erlauben würde, für konkret definierte städtebauliche Vorhaben zügig Planungsrecht zu schaffen, mithin erwünschte städtebauliche Entwicklungen zu ermöglichen, unzutragliche Entwicklungen gleichzeitig zu verhindern. Der VEP war mit seiner Beschränkung auf ein konkretes Vorhaben als Vereinfachung dahingehend gedacht, dass durch Konzentration der Planung auf einen bestimmten, definierten Einzelfall die im Rahmen der Planung zu bearbei-

⁸⁶ GBl. DDR I, S. 739.

tenden und zu lösenden Belange reduziert werden sollten, wovon sich der Gesetzgeber eine Beschleunigung des Planungsprozesses versprach.

Zwischenzeitlich existiert der VEP nicht mehr als eigenständiger Satzungstyp sondern ist als „Vorhabenbezogener Bebauungsplan“ gem. § 12 BauGB in das allgemeine System der Aufstellung von Bauleitplänen integriert; für das Aufstellungsverfahren eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans gelten keine Besonderheiten mehr.⁸⁷

Nach wie vor unterscheidet er sich vom Bebauungsplan nach § 30 BauGB dadurch, dass er nicht im Sinne einer Angebotsplanung allgemein für seinen Geltungsbereich nur die Zulässigkeit von Vorhaben begründet, sondern ein Instrument darstellt, das auf zeitnahe Realisierung eines konkreten Vorhabens ausgerichtet ist.

Das BauGB stellt beide Planungsinstrumente, also den vorhabenbezogenen Bebauungsplan und den sonstigen Bebauungsplan, nebeneinander, ohne ein Rangverhältnis festzulegen. Daraus folgt, dass die Gemeinde über die Wahl des Instrumentariums nach konkreter Sachlage entscheiden kann. Auch aus der Normenhierarchie ergibt sich zwischen den beiden Instrumentarien kein Unterschied: Ein vorhabenbezogener Bebauungsplan kann einen bestehenden Bebauungsplan ändern; ein später erlassener Bebauungsplan kann einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan ändern⁸⁸.

Dessen ungeachtet sind als rechtliche Besonderheiten des vorhabenbezogenen Bebauungsplans gem. § 12 Abs. 3 BauGB zu nennen:

- Es besteht im Rahmen des vorhabenbezogenen Bebauungsplans keine Bindung an den Festsetzungskatalog des § 9 BauGB und an die Gebietstypen nach Baunutzungsverordnung (BauNVO),⁸⁹

⁸⁷ Birk, Bauplanungsrecht in der Praxis, S. 289, Rd. Nr. 709 und Krautzberger in Battis / Krautzberger / Löhr / Mitschang, BauGB, § 12 Rd. Nr. 39.

⁸⁸ OVG Rheinland-Pfalz, 01.10.2008 – 8 C 10611/08 -; zitiert nach JURIS, VG Freiburg, Urteil vom 14.12.2010 – 3 K 2002/09 -; zitiert nach JURIS und Krautzberger in Ernst / Zinkahn / Bielenberg BauGB, § 12, Rd.-Nr. 19.

⁸⁹ Baunutzungsverordnung (BauNVO) vom 23.01.1990, BGBl. I, S. 132, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.06.2013, BGBl. I, S. 1548. Vgl. aber BVerwG, Urteil vom 06.06.2002 – 4 CN 4/01 -; NVwZ 2003, S. 98, wonach der BauNVO dennoch „eine Leitlinien- und Orien-

- die üblichen Sicherungsinstrumente der Bauleitplanung (Veränderungssperre, Zurückstellung von Baugesuchen etc.) sind nicht anwendbar,
- im Bereich des vorhabenbezogenen Bebauungsplans finden weder erschließungsbeitragsrechtliche Vorschriften noch die Vorschriften über die Kostenersatzung nach §§ 135 a) bis c) BauGB Anwendung.
- Im Bereich des vorhabenbezogenen Bebauungsplans sind die Vorschriften über die gesetzliche Baulandumlegung nicht anwendbar.
- Der Abschluss eines städtebaulichen Vertrags („Durchführungsvertrag“)⁹⁰ ist gem. § 12 Abs. 1 S. 1 BauGB konstitutive Voraussetzung für den Erlass eines rechtswirksamen vorhabenbezogenen Bebauungsplans.

Die vorstehend aufgezeigten Besonderheiten, insbesondere die zwingend zu vereinbarende, fristgebundene Realisierungspflicht führen dazu, dass der vorhabenbezogene Bebauungsplan als Grundlage für städtebauliche Vorhaben, die Gegenstand komplexer Bebauungsplanverfahren sind, in der Regel nicht geeignet ist. Bei Vorhaben dieser Art, die einen erheblichen Aufwand des Vorhabenträgers bei der Standortsuche und der Untersuchung der Vorhabenauswirkungen auslösen, steht die Herstellungsverpflichtung nicht im Vordergrund, weil der Vorhabenträger eines solchen Projekts den damit verbundenen Zeit- und Kostenaufwand in den meisten Fällen ohnehin nur unter der Prämisse erbringt, unmittelbar im Anschluss an die Planung und Genehmigung mit der Realisierung des Projekts beginnen zu können. Die Sicherung der Realisierung des von planender Gemeinde und Vorhabenträger angestrebten Vorhabens lässt sich in diesen Fällen durch passgenaue Festsetzungen eines Bebauungsplans, ergänzt durch städtebauliche Verträge, die Bebauungsplanfestsetzungen und Vorgaben der Genehmigung konkretisieren, ebenso gut erreichen, ohne dass sich bei Verzögerungen die Frage der Fristverlängerung und erforderlichenfalls weiterer Änderungen des Durchführungsvertrages oder gar die Frage des Entzugs des mit großem

tierungsfunktion bei der Konkretisierung der Anforderungen an eine geordnete städtebauliche Entwicklung, denen Vorhaben- und Erschließungspläne unterliegen“ zukommt.

⁹⁰ Vgl. zu den Vertragsinhalten eines Durchführungsvertrags nachfolgend Kapitel B, II. Abschnitt, Nr. 3.

Aufwand geschaffenen Planungsrechts durch Aufhebung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans stellt.

b) Der Bebauungsplan der Innenentwicklung

Der Bebauungsplan der Innenentwicklung wurde als § 13 a BauGB zum 01.01.2007 eingeführt⁹¹ Die Vorschrift verfolgt das Ziel, die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung innerhalb bebauter Bereiche oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung zu fördern indem für solche Vorhaben ein beschleunigtes Verfahren bereit gestellt wird; § 13 a Abs. 2 BauGB.

Die Beschleunigung soll durch die in § 13 a Abs. 2 BauGB geregelten Verfahrenserleichterungen erzielt werden. So ermöglicht das Verfahren nach § 13 a BauGB beispielsweise ein Absehen von der frühzeitigen Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung, die Auslegung nach § 3 Abs. 2 BauGB kann ersetzt werden durch eine Anhörung der Öffentlichkeit und der Behörden und Träger öffentlicher Belange innerhalb „angemessener Frist“, das Abweichen von den Darstellungen des Flächennutzungsplans erfordert keine Flächennutzungsplanänderung und kein Parallelverfahren (vgl. dazu Kapitel C, I. Abschnitt, Nr. 3) sondern wird durch eine Anpassung des Flächennutzungsplans im Wege einer Berichtigung ersetzt.⁹²

Die Anwendbarkeit dieses Instruments unterliegt allerdings Beschränkungen:

- Da die Vorschrift nur für Maßnahmen der Innenentwicklung konzipiert wurde stellte sich die Frage, ob solche Bebauungspläne nur im nach § 34 BauGB definierten Innenbereich aufgestellt werden können oder ob der Begriff der „Innenentwicklung“ über jenen des „Innenbereichs“ den die Rechtsprechung zu § 34 BauGB in zahlreichen Entscheidungen näher umrissen hat, hinausgeht. Mit Urteil vom 04.11.2015⁹³ hat das Bundesverwaltungsgericht die Diskussion dahingehend beendet, dass das Tatbestandsmerkmal der „Innenentwicklung“ den räumlichen Anwendungsbereich dieses Planungsinstrumentes dahingehend beschränke, dass nur solche Flächen überplant werden

⁹¹ Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21.12.2006, BGBl. I, S. 3316.

⁹² Vgl. Jaeger in Spannowsky/Uechtritz, BauGB, § 13 a, Rd. Nr. 22 f.

⁹³ BVerwG, Urteil vom 04.11.2015 – 4 CN 9/14 –; zitiert nach Juris.

dürfen, die „von einem Siedlungsbereich mit dem Gewicht eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils umschlossen“ werden. Die äußeren Grenzen eines Siedlungsbereichs dürfen nach dieser Rechtsprechung nicht „in den Außenbereich hinein erweitert“ werden. Die Inanspruchnahme von Außenbereichsgrundstücken soll selbst dann nicht in Frage kommen, wenn diese „so stark von der angrenzenden Bebauung geprägt sind, dass sie sich als deren organische Fortsetzung darstellen.“

- Auf die Durchführung einer Umweltprüfung darf nur verzichtet werden, wenn im Bebauungsplan eine zulässige Grundfläche von weniger als 20.000 m² festgesetzt wird. Für Bebauungspläne der Innenentwicklung, die eine zulässige Grundfläche zwischen 20.000 m² und 70.000 m² aufweisen ist das Verfahren nach § 13 a BauGB nur anwendbar, wenn eine Vorprüfung des Einzelfalls ergibt, dass der Bebauungsplan voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat.⁹⁴

Bebauungspläne der Innenentwicklung sind unwirksam, wenn die Voraussetzungen, nach denen die Durchführung einer Umweltprüfung entbehrlich ist, fehlerhaft beurteilt wurden. Insoweit hat der Gesetzgeber mit der Änderung des BauGB⁹⁵ auf die Entscheidung des EuGH⁹⁶ reagiert, der die ursprünglich in § 214 Abs. 2 a BauGB vorgesehene Unbeachtlichkeit von Fehlern bei der Beurteilung der Voraussetzungen eines Bebauungsplans nach § 13 a BauGB als nicht europarechtskonform ansah. Lässt man die sich hieraus im Vergleich zu Bebauungsplänen nach § 30 BauGB ergebenden zusätzlichen Risiken für die Rechtswirksamkeit solcher Bebauungspläne beiseite, so ist festzustellen, dass die Verfahrenserleichterungen, die § 13 a Abs. 2 BauGB mit sich bringt, in der Praxis den angestrebten Erfolg erzielen.

Für städtebauliche Vorhaben, die Gegenstand komplexer Bebauungsplanverfahren sein können, kann dieses Verfahren einen Beschleunigungseffekt erzielen, solange nicht die flächenmäßigen Beschränkungen der Anwendbarkeit dieses Instrumentariums nach § 13 a Abs. 1 Nr. 1 BauGB dazu führen, dass das Verfahren

⁹⁴ Jaeger in Spannowsky/Uechtritz, BauGB, § 13 a, Rd. Nr. 12.

⁹⁵ Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11.06.2013, BGBl. I, 1548.

⁹⁶ EuGH, Urteil vom 18.04.2013 – c – 463/11 -, Fußnote 30.

nicht angewandt werden kann bzw. bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 13 a Abs. 1 Nr. 2 BauGB keine wesentliche Erleichterung mehr bedeutet.

c) Einführung von Fristen für die Erhebung von Normenkontrollanträgen

Schlussendlich sollte die Rechtssicherheit von Planungsrecht dadurch erhöht werden, dass für die bis 1996 nicht fristgebundene Erhebung von Anträgen auf Normenkontrolle gegen Bebauungspläne Rechtsmittelfristen eingeführt wurden. So wurde mit dem 6. VwGO-Änderungsgesetz vom 01.11.1996⁹⁷ zunächst eine zweijährige Frist ab Bekanntmachung der Bebauungsplansatzung für die Erhebung einer Normenkontrolle gegen Bebauungspläne eingeführt, die mit erneuter Änderung vom 21.12.2006⁹⁸ auf ein Jahr weiter verkürzt wurde.

Die Einschränkungen verfolgen das Ziel, die Investitionssicherheit zu erhöhen, indem verhindert wird, dass selbst Jahre nach Erlass eines Bebauungsplans diese Rechtsnorm einer prinzipalen Normenkontrolle unterzogen werden kann. Es soll durch die Befristung des Rechtsmittels ein erhöhter Bestandsschutz für Satzungen (insbesondere Bebauungspläne) dadurch erzielt werden, dass die Rechtsfolgen rechtswidriger Rechtsetzung (vergleichbar dem Grundgedanken der §§ 214/215 BauGB)⁹⁹ planerhaltend minimiert werden. Die Einführung dieser Fristen hat in der Literatur erhebliche Kritik bis zum Vorwurf der Verfassungswidrigkeit der Vorschrift¹⁰⁰ erfahren.

Dessen ungeachtet bleibt zweifelhaft, ob das vom Gesetzgeber angestrebte Ziel, die Bestandskraft rechtswidrig zustande gekommener Bebauungspläne zu erhöhen, mit dieser Maßnahme tatsächlich erreicht wurde. Dies ergibt sich daraus, dass Bebauungspläne auch nach Ablauf der vorgenannten Fristen jederzeit, zwar nicht mehr im Wege der Normenkontrolle aber im Rahmen einer Inzidentüberprüfung, zur Disposition gestellt werden können, soweit es sich nicht um Fragestellungen handelt, die der Inzidentüberprüfung nach § 215 Abs. 1 BauGB entzogen sind.

⁹⁷ BGBl. I, 1996, S. 1626.

⁹⁸ Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21.12.2006, BGBl. I, S. 3316.

⁹⁹ Vgl. zur Entwicklung und zum System der Fehlerfolgenregelungen bei Bebauungsplansatzungen Gaentzsch in Spannowsky/Krämer, BauGB-Novelle 2004, S. 131 ff.

¹⁰⁰ Vgl. Kopp/Schenke, § 47 VwGO, Rd. Nr. 84 m. w. N.

3. Beschleunigung durch konsensuales Handeln

Während die Beschleunigungsinitiativen vergangener Jahre – wie die vorstehend aufgezeigten Beispiele verdeutlichen – eine Verfahrensbeschleunigung neben der Einführung einer Verfahrensorganisation durch die federführende Behörde in erster Linie durch Einführung oder Verkürzung von Fristen, Entfallen von Rechtsmitteln, Wegfall von Rechtsmittelinstanzen etc. zu erreichen versuchten, bahnt sich mittlerweile ein Paradigmenwechsel an. Anhand der Entwicklung des Protests gegen große Infrastrukturprojekte (das Stichwort „Stuttgart 21“ lässt sich an dieser Stelle nicht vermeiden) bildet sich in der Diskussion die Ansicht heraus, es müsse zumindest der Versuch unternommen werden, durch Umgestaltung oder Erweiterung von Öffentlichkeitsbeteiligungen höhere Akzeptanz für solche Projekte zu erreichen und damit die Wirtschaftlichkeit von Investitionen in derartige Projekte sicher zu stellen.¹⁰¹ Diesen Überlegungen soll unter Ziff. 4 nachgegangen werden, während nachstehend ein schon bewährtes Instrument der „Beschleunigung durch Akzeptanz“, nämlich die Entwicklung städtebaulicher Projekte auf der Basis konsensualen Handels im Rahmen städtebaulicher Verträge dargestellt wird.

a) Typen städtebaulicher Verträge nach § 11 BauGB

Die Durchführung komplexer Bebauungsplanverfahren ist in der Praxis stets mit dem Abschluss städtebaulicher Verträge verknüpft. Die in § 11 BauGB geregelten Möglichkeiten vertraglicher Vereinbarungen lassen sich grob wie im folgenden dargestellt einteilen, wobei in der Praxis selten eine der dargestellten Vertragsarten in der Reinform vorkommt, sondern Kombinationen der Regelungsbereiche der einzelnen Vertragstypen die Regel darstellen:

¹⁰¹ Diesen Ansatz verfolgt auch das zum 01.01.2015 in Kraft getretene Umweltverwaltungsgesetz (UVwG), Baden-Württemberg vom 13.11.2014, GBl. S. 592.

– Bauplanungsverträge, § 11 Abs. 1 Nr. 1, 1. HS BauGB

§ 11 Abs. 1 Nr. 1 BauGB betrifft Regelungen über Gegenstände, die nach dem BauGB grundsätzlich zu den Aufgaben der Gemeinde gehören. Diese Verträge treffen Regelungen über die Vorbereitung und Durchführung des gesetzlichen Bauleitplanverfahrens, das selbst nach § 11 Abs. 1 Ziff. 1 letzter HS BauGB nicht auf Dritte übertragen werden kann. Hierzu gehören Verträge über das Erarbeiten von Plankonzeptionen bis zu verfahrensfähigen Rechtsplänen, die Vorbereitung und Durchführung der notwendigen vorbereitenden oder parallelen Planungen (UVP, Wasserrecht) und Untersuchungen (Umweltbericht, Altlasten), die notwendige Datenerhebung, Bewertung und Umsetzung (z.B. Einzelhandelsgutachten, Artenschutz, Naturschutz), einschließlich der Verfahrensorganisation und -leitung.¹⁰²

In der Praxis komplexer Bebauungsplanverfahren stellt der Vertrag zwischen Gemeinde und Vorhabenträger über die Übernahme der Kosten der städtebaulichen Planung (sog. „Planungskostenvertrag“) häufig den Einstieg in ein öffentlich-rechtliches Vertragswerk dar, das sukzessive mit der Planung und dem Übergang in die Projektrealisierung voranschreitet, und in ergänzenden Verträgen schrittweise weitere Regelungsbereiche erfasst und die Rechte und Pflichten der Vertragspartner zunehmend konkretisiert.

– Baureifmachungsverträge, § 11 Abs. 1 Nr. 1, 2. HS BauGB

Mit Hilfe dieser Verträge können alle Aufgaben geregelt werden, die zu erfüllen sind, um ein bereits überplantes oder noch zu überplanendes Grundstück in einen bebaubaren Zustand zu bringen. Hierzu gehören beispielsweise Vereinbarungen über freiwillige Bodenordnungen, Freilegung von Flächen und Abbruch vorhandener Gebäude/Anlagen, Untersuchung und Entsorgung von Altlasten sowie die Herstellung notwendiger Erschließungsanlagen.¹⁰³ Dieser Vertragstypus kommt als Folge der Durchführung komplexer Bebauungsplanverfahren regelmäßig zum Einsatz weil diese städtebaulichen Projekte so gut wie immer die Anlage neuer oder die Ertüchtigung vorhandener Erschließungsanlagen erfor-

¹⁰² Birk, Städtebauliche Verträge, S. 255, Rd. Nr. 483.

¹⁰³ Birk, Städtebauliche Verträge, S. 257, Rd. Nr. 487 und Kurz (Miller) in Spannowsky/Krämer, Realisierung städtebaulicher Planungen und Projekte durch Verträge, S. 63 ff.

dern. Soweit Flächen nachgenutzt werden, die zuvor schon militärisch oder gewerblich genutzt wurden, spielt regelmäßig auch die Untersuchung, Beseitigung oder Behandlung von Grundstücksbelastungen eine große Rolle. Es liegt im gemeinsamen Interesse von Gemeinde, Vorhabenträger und Bodenschutzbehörde, dass dieser Problembereich vor Erlass eines Bebauungsplans verbindlich geregelt wird.

– Baurealisierungsverträge, § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB

§ 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB betrifft Verträge mit denen die Realisierung der mit der städtebaulichen Planung verfolgten städtebaulichen Ziele innerhalb bestimmter Zeiträume, die vertraglich vereinbart werden können, sichergestellt werden soll. Mit diesen Verträgen soll erreicht werden, dass ein Bebauungsplan nicht nur Angebot bleibt, sondern die überplanten und neu geordneten Grundstücke tatsächlich genutzt werden.¹⁰⁴ Im Rahmen komplexer Bebauungsplanverfahren spielt dieser Vertragstyp eine untergeordnete Rolle, weil die Gemeinden und die Vorhabenträger den Aufwand, der mit einem solchen Verfahren verbunden ist, in der Regel nur dann betreiben, wenn eine konkrete Nutzungsabsicht vorhanden ist, so dass nur im Ausnahmefall die Notwendigkeit besteht, einen Vorhabenträger vertraglich zur Realisierung seines Projekts und/oder zur Aufnahme der planungsrechtlich zugelassenen Nutzung zu verpflichten.

– Verträge über natur- und artenschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen

Nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB sind vertragliche Regelungen über die Durchführung des naturschutzrechtlichen Ausgleichs im Sinne des § 1 a) Abs. 3 BauGB ausdrücklich zulässig.¹⁰⁵ Die Entscheidung über die Erforderlichkeit, konkrete Durchführung und Gestaltung von naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen ist Gegenstand der Abwägung im Bebauungsplanverfahren nach § 1 Abs. 7 BauGB. Deshalb liegt mit dem Abschluss eines solchen Vertrages ein Fall vor, in dem ein öffentlich-rechtlicher Vertrag gleichzeitig berücksichtigungsfähiges Abwägungsmaterial in der Bauleitplanung darstellt. Aus dieser Funktion des öffentlich-rechtlichen Vertrages als Abwägungsmaterial in der Bauleitplanung folgt,

¹⁰⁴ Birk, Städtebauliche Verträge, S. 258, Rd. Nr. 488.

¹⁰⁵ Spannowsky in Spannowsky/Mitschang, S. 127 f.

dass für diese Verträge besondere Anforderungen gelten.¹⁰⁶ Wenngleich notwendige vorgezogene artenschutzrechtliche Maßnahmen (sog. „CEF-Maßnahmen“¹⁰⁷) nicht der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zugänglich sind (vgl. dazu Kapitel C, I. Abschnitt, Nr. 4d)), sind sie dennoch häufig ebenfalls Gegenstand vertraglicher Vereinbarungen zwischen Gemeinde, Vorhabenträger und Unterer Naturschutzbehörde. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass viele Maßnahmen des naturschutzrechtlichen Ausgleichs multifunktional sind, d. h. dass sie zugleich als naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahme und als CEF-Maßnahme fungieren können.

Beispiel:

Im Rahmen einer naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahme wird eine Straßenböschung teilweise als Magerrasenfläche, teilweise mit Steinsetzungen angelegt, womit der naturschutzrechtliche Ausgleich für eine beeinträchtigte Fläche erzielt wird. Diese Fläche dient zugleich verschiedenen europarechtlich streng geschützten Tierarten (z. B. Wildbienen, Zauneidechsen) als geeignetes Habitat und stellt insoweit, wenn sie rechtzeitig vor dem Eingriff in ein vorhandenes Habitat angelegt wird, eine CEF-Maßnahme dar.

– Folgelastenverträge, § 11 Abs. 1 Ziff. 2 BauGB

Diese Verträge regeln die Übernahme von Kosten, die einer bestimmten städtebaulichen Maßnahme zugeordnet werden können, durch die Vertragspartner der Gemeinde. Sie gehören bei komplexen Bebauungsplanverfahren zum üblichen Standard der abzuschließenden öffentlich-rechtlichen Verträge, weil viele der in diesem Zusammenhang planungsrechtlich zugelassenen städtebaulichen Projekte vertragsfähige Folgelasten bei den Gemeinden auslösen.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Birk, Städtebauliche Verträge, S. 256, Rd. Nr. 486 und insbesondere S. 259 ff. mit Beispielen zur Funktion öffentlich-rechtlicher Verträge in der Abwägung.

¹⁰⁷ CEF = continuous ecological functionality measures, also in etwa „Maßnahmen zur dauerhaften Sicherung der ökologischen Funktion“.

¹⁰⁸ Einen sehr interessanten Fall behandelt BVerwG, Urteil vom 24.03.2011 – 4 C 11/10 -; BauR 2011, S. 1287. Eine Entscheidung, in der das Bundesverwaltungsgericht die Folgelastfähigkeit der Herstellungskosten eines (nicht erschließungsbeitragsfähigen) Autobahnzubringers für ein von der Gemeinde entwickeltes Gewerbegebiet bestätigt hat.

– Durchführungsvertrag, § 12 BauGB

Der sog. Durchführungsvertrag nach § 12 Abs. 1 BauGB stellt einen Sonderfall eines städtebaulichen Vertrages dar, der nur im Zusammenhang mit dem Erlass eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans¹⁰⁹ eine Rolle spielt. Er kann Elemente aller nach § 11 BauGB zulässigen Verträge enthalten. Die Besonderheit besteht darin, dass dieser Durchführungsvertrag gem. § 12 Abs. 1 BauGB konstitutive Voraussetzung für den Erlass eines rechtswirksamen vorhabenbezogenen Bebauungsplans ist. Es gibt folglich keinen wirksamen vorhabenbezogenen Bebauungsplan ohne Durchführungsvertrag.

Als weitere Besonderheit ist zu nennen, dass im Durchführungsvertrag zwingend geregelt werden muss, innerhalb welcher, konkret zu bestimmenden, Frist, der Vorhabenträger das im Rahmen des vorhabenbezogenen Bebauungsplans zugelassene Vorhaben realisieren muss. Der vorhabenbezogene Bebauungsplan in Verbindung mit dem Durchführungsvertrag unterscheidet sich von der normalerweise vorgenommenen „Angebotsplanung“ im Rahmen eines Bebauungsplans nach § 30 BauGB also dadurch, dass er stets auf die zeitnahe Realisierung der geplanten Vorhabens ausgerichtet ist.¹¹⁰

– Gestaltungsfreiheit des § 11 BauGB

§ 11 BauGB enthält ausdrücklich keine abschließende Regelung des Katalogs vertraglicher Regelungsmöglichkeiten, wie sich schon aus § 11 Abs. 1 Satz 2 BauGB ergibt, wonach Gegenstände eines städtebaulichen Vertrags „insbesondere“ die in § 11 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 BauGB genannten Sachverhalte sein können. Daraus folgt, dass auch alle anderen Sachverhalte, die aus Anlass der Planung und Realisierung eines städtebaulichen Projekts regelungsbedürftig erscheinen in den durch § 11 Abs. 2 BauGB gesetzten Grenzen regelungsfähig sind. § 11 Abs. 4 BauGB verdeutlicht dies zusätzlich.

¹⁰⁹ Vgl. Kapitel B, II. Abschnitt, Nr. 2 a.

¹¹⁰ Birk, Städtebauliche Verträge, S. 403 ff.

b) Verfahrensbeschleunigung durch städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB

Die vorstehend in einer kursorischen Übersicht vorgestellten städtebaulichen Verträge stellen eine nicht zu unterschätzende Möglichkeit zur Verfahrensbeschleunigung in komplexen Verfahren zur Schaffung von Baurecht dar, weil es mit Hilfe dieser Verträge, die auch Bestandteil der Abwägung der Belange in der Bauleitplanung sein können, häufig gelingt, die Interessen der Gemeinde und des Vorhabenträgers unter Einbeziehung der von den Trägern öffentlicher Belange oder der Öffentlichkeit vorgebrachten Argumente zur Übereinstimmung zu bringen.¹¹¹ Insoweit sind sie im Rahmen des § 11 Abs. 2 BauGB auch geeignet Mediationsergebnisse, soweit eine Mediation stattgefunden hat, verbindlich umzusetzen¹¹². Ein wesentlicher Vorteil dieser Verträge liegt dabei darin, dass mit ihrer Hilfe auch Verpflichtungen geschaffen und zugesagt werden können, die im Bebauungsplan nicht festsetzungsfähig sind oder die den Vollzug des Bebauungsplans betreffen.

Beispiel:

Der Vorhabenträger verpflichtet sich vertraglich, den naturschutzrechtlichen Ausgleich innerhalb des Geltungsbereichs des Bebauungsplans auf seinen Grundstücken durchzuführen und / oder die Kosten für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen außerhalb seiner Grundstücke zu übernehmen, ohne dass ein separater „Ausgleichsbauungsplan“ aufgestellt werden muss.

Die Verträge eignen sich auch dazu, die finanziellen Lasten, die einer Gemeinde in folge eines im vorrangigen Interesse eines Vorhabenträgers zugelassenen Vorhabens entstehen, dem durch die Planung Bevorteilten zuzuordnen und damit das Vorhaben für die planende Gemeinde oder weitere Betroffene auf Seiten der öffentlichen Hand wirtschaftlich überschaubar zu gestalten.

Beispiel:

Der Vorhabenträger verpflichtet sich auf vertraglicher Basis, die Kosten der Herstellung einer zur Erschließung seines Vorhabens notwendigen

¹¹¹ Birk in Spannowsky/Krämer, Realisierung städtebaulicher Planungen und Projekte durch Verträge, S. 39 f.

¹¹² Vgl. Kapitel F, II. Abschnitt, Nr. 7.

Kreisverkehrsanlage im Bereich einer Landesstraße anstelle der Gemeinde zu tragen.

Vertragliche Vereinbarungen der vorstehend beispielhaft dargestellten Art haben eine das Verfahren beschleunigende Wirkung, weil sie bei allen Beteiligten die Gewissheit erzeugen, dass zugesagte Verpflichtungen auch erfüllt werden. Sie treten insofern an die Stelle einseitig hoheitlichen Handelns durch Verwaltungsakt, wobei sie den Vorteil aufweisen, dass keine Verzögerungen auftreten können, die sich beim Vollzug eines Verwaltungsakts z. B. durch Rechtsbehelfsverfahren nicht vermeiden lassen.

Beispiel:

Die Einhaltung planungsrechtlich festgesetzter Verkaufsflächengrößen und Sortimente eines Vorhabens im Bereich großflächigen Einzelhandels wird auf der Grundlage vereinbarter und entsprechend besicherter Vertragsstrafen und nicht nur mit den Mitteln des Bauordnungsrechts durchgesetzt. Dies ermöglicht eine schnellere Reaktion seitens der Kommune als das Bauordnungsrecht, das allein durch die Möglichkeit, gegen die Entscheidungen der Bauordnungsbehörde Rechtsmittel einzulegen, für die zeitnahe Durchsetzung von Sanktionen bei Verstößen der genannten Art wenig geeignet ist.

c) Der Einsatz zivilrechtlicher Verträge bei städtebaulichen Projekten

Gerade weil der Schwerpunkt der Darstellung im Rahmen dieses, notwendiger Weise nur cursorischen, Überblicks auf den öffentlich-rechtlichen Verträgen nach dem BauGB liegt muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass zur Realisierung städtebaulicher Projekte in großem Umfang auch zivilrechtliche Verträge abgeschlossen werden. Nur wenige Beispiele dazu:

- Vereinbarung von Bauverpflichtungen in Grundstückskaufverträgen zwischen Kommunen und Privaten.
- Förderung städtebaulicher Ziele der Gemeinde z. B. durch sog. „Einheimischenmodelle“ im Rahmen von Grundstückskaufverträgen oder freiwilligen Baulandumlegungen.
- Sicherung bestimmter baulicher Nutzungen durch Eintragung von Grund-

dienstbarkeiten.

- Freiwillige Baulandumlegung durch notariellen Kauf-/Tauschvertrag.
- Pachtverträge zur Umsetzung naturschutzrechtlicher Ausgleichsmaßnahmen.¹¹³

4. Beschleunigung durch Akzeptanz

Die Tatsache, dass vor allem Infrastrukturvorhaben wie z.B. der Umbau des Stuttgarter Hauptbahnhofs oder die Erweiterung bzw. der Neubau der Flughäfen von Frankfurt am Main, München oder Berlin aber auch Projekte wie die Einrichtung eines Naturparks im Nordschwarzwald oder Großprojekte Privater (z. B. die Erweiterung des Airbusgeländes im Hamburg) in erheblichem Maße auf den Widerstand der Öffentlichkeit stoßen, macht den Verlauf und das Ergebnis von Planungsverfahren für solche Großprojekte aus Sicht der Vorhabenträger zunehmend unkalkulierbar, zumal sich speziell am Widerstand gegen das Projekt „Stuttgart 21“ zeigte, dass der Protest erst richtig begann, als das Projekt schon sämtliche Hürden des Planfeststellungsverfahrens und der hiergegen eröffneten Rechtsmittel überwunden hatte, was aufzeigte, dass diese Verfahren offenbar weder eine befriedende Wirkung hatten, noch zur Akzeptanz des Projekts beitrugen. Es wird deshalb diskutiert, ob und gegebenenfalls welche Änderungen im Ablauf von Planungs- und Genehmigungsverfahren geeignet sein könnten, die Akzeptanz solcher Projekte durch frühzeitige Einbindung der Betroffenen in den Planungsprozess zu erhöhen.

a) § 25 Abs. 3 VwVfG:

Erste Reaktionen haben ihren Niederschlag bereits in gesetzlichen Regelungen gefunden. So wurde z. B. mit § 25 Abs. 3 VwVfG¹¹⁴ eine fakultativ durchzuführende „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ im Planfeststellungsverfahren eingeführt, weil der Gesetzgeber der Ansicht war, dass die bisher schon vorgesehene Anhörung im Planfeststellungsverfahren das Manko aufwies, dass sie zu spät stattfand

¹¹³ Vgl. mit zahlreichen Beispielen: Spannowsky in Spannowsky/Krämer, Realisierung städtebaulicher Planungen und Projekte durch Verträge, S. 11 ff.

¹¹⁴ Eingefügt mit Gesetz vom 31.05.2013, BGBl. I, S. 1388.

und dass sie zu sehr auf die Anhörung nur der Betroffenen fokussiert war.¹¹⁵

Die Regelung bringt für die hier im Mittelpunkt stehenden Bebauungsplanverfahren nichts Neues weil im Bebauungsplanverfahren von jeher eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit (im Sinne, dass nicht nur von der Planung Betroffene, sondern Jedermann sich beteiligen konnte) vorgesehen war.¹¹⁶ Die Ergänzung des VwVfG ist insoweit dem Bebauungsplanverfahren nachgebildet.¹¹⁷ Da die frühzeitige Beteiligung im Bebauungsplanverfahren überdies obligatorisch ausgestaltet ist gilt für Bebauungsplanverfahren außerdem § 25 Abs. 3 S. 5 VwVfG wonach die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung entfällt, „wenn die Öffentlichkeit bereits nach anderen Rechtsvorschriften vor der Antragstellung zu beteiligen ist“.¹¹⁸

Dessen ungeachtet soll die Vorschrift hier maßgeblich deshalb vorgestellt werden, weil der Gesetzgeber damit die Erwartung verbindet, dass sich Genehmigungsverfahren dadurch beschleunigen lassen, dass die Betroffenen besonders frühzeitig in den Planungsprozess eingebunden werden, weil sich *„Konflikte um die Grundkonzeption von Vorhaben am besten in einem Stadium der Planung austragen lassen, in dem ein Vorhaben noch gestaltet werden kann und eine sachliche Diskussion nicht durch verhärtete Fronten erschwert wird.“*¹¹⁹

Fraglich ist, ob diese Ergänzung des VwVfG in der Lage ist, die in sie gesetzten Hoffnungen zu erfüllen. Selbst Ziekow¹²⁰ der davon spricht, die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung stelle den *„Beginn einer neuen Verwaltungskultur“* dar, stellt fest, dass *„die weitere mit der Einführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung verbundene Erwartung der Akzeptanzschaffung sich nur auf das Verfahren, nicht auf dessen Ergebnis – das genehmigte Projekt – beziehen“* könne. Dass aus Projektgegnern Projektbefürworter werden, werde allenfalls in Einzelfällen vorkommen. Es gehe also darum, dass *„das Zulassungsverfahren in seiner Gesamtheit als fair empfunden wird, auch wenn es nicht das individuell präferierte Ergebnis zeitigen soll-*

¹¹⁵ BMI Beirat Verwaltungsverfahrenrecht, NVwZ 2011, S. 859. Einen ähnlichen Ansatz einer obligatorischen frühen Öffentlichkeitsbeteiligung verfolgt das bereits erwähnte UVwG Baden-Württemberg (Fußnote 101), vgl. dort § 2.

¹¹⁶ Vgl. dazu Kapitel C, I. Abschnitt, Nr. 2 b).

¹¹⁷ Dolde, NVwZ 2013, S. 769, [772] und Birk, FAZ vom 27.01.2011, S. 6.

¹¹⁸ Ziekow, NVwZ 2013, S. 754, [756].

¹¹⁹ Vgl. Fußnote 113.

¹²⁰ Ziekow, NVwZ 2013, 754 f..

te.“¹²¹

Es kommt hinzu, dass die Einfügung in den Kontext der Vorschriften des VwVfG über die Planfeststellung, worauf Burgi¹²² zu Recht hinweist, voraussetzt, dass die Entscheidung des Vorhabenträgers über das „Ob“ der Realisierung des Projekts schon gefallen ist. Zur Diskussion gestellt werden kann auch in diesem Stadium nur noch das „Wie“ der Projektausgestaltung. Die Diskussionen über die eingangs beispielhaft erwähnten Großvorhaben zeigen aber, dass sich der Streit meistens nicht in erster Linie um Fragen der konkreten Ausgestaltung eines Projekts dreht, sondern dass die Erforderlichkeit des Vorhabens insgesamt in Frage gestellt wird. An diesem grundlegenden Dissens kann auch eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nichts ändern.¹²³

Ferner ist die Frage der Stärkung der Bürgerbeteiligung unauflösbar verknüpft mit der Frage, welche Funktion eine solche im Einzelfall haben soll. Mit „Bürgerbeteiligung“ kann gemeint sein, dass die Öffentlichkeit über ein Vorhaben und seine Auswirkungen lediglich informiert wird (so § 25 Abs. 3 VwVfG), unter demselben Stichwort können sich aber auch Elemente plebiszitärer Entscheidungen anstelle der Entscheidung durch demokratisch legitimierte Gremien wie z. B. ein Bürgerbegehren oder ein Bürgerentscheid verbergen.¹²⁴ Dies wird in der öffentlichen Diskussion häufig nicht in der erforderlichen Genauigkeit getrennt.

Sind aber die Funktion und die Möglichkeiten der Umsetzung gefundener Ergebnisse einer Bürgerbeteiligung unklar, wird insbesondere bei den beteiligten Bürgern fälschlicher Weise der Eindruck erweckt, es gäbe noch die Möglichkeit, über Alternativen zu entscheiden, obwohl dies zum Zeitpunkt der Beteiligung nicht (mehr) der Fall ist, so sind Frustration und Ärger bei allen Beteiligten programmiert. Größere Akzeptanz für ein angestrebtes Vorhaben erzeugen solche Beteiligungen nicht.¹²⁵

¹²¹ Vgl. vorhergehende Fußnote.

¹²² Burgi, NVwZ 2013, S. 277.

¹²³ Vgl. auch den Beitrag von Hien in FAZ vom 24.01.2014, S. 7.

¹²⁴ Ziekow, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? 2012, S. D 13.

¹²⁵ Ziekow, NVwZ 2013, S. 754 und Dolde, NVwZ 2013, S. 769, [772]. Vgl. als Beispiel für eine gescheiterte Bürgerbeteiligung auch die Diskussion um den sog. „Filderdialog“ z. B. die Pressemitteilung der Stuttgarter Zeitung vom 17.04.2013, <http://www.presseportal.de>.

Darüber hinaus ist in Planungs- und Genehmigungsverfahren der mögliche Einfluss von in Bürgerbeteiligungen gefundenen Lösungsansätzen auf die Gestaltung eines konkreten Vorhabens äußerst begrenzt, wenn man bedenkt, dass die Entscheidungsbefugnis in jedem Fall bei der dafür zuständigen Behörde bzw. die Abwägungsentscheidung beim dafür zuständigen Planungsträger zu verbleiben hat¹²⁶ und die Rechtsposition des eine Genehmigung beantragenden Vorhabenträgers nicht durch die Ergebnisse von Bürgerbeteiligungsverfahren eingeschränkt werden darf.¹²⁷

b) §§ 6 ff. Netzausbaubeschleunigungsgesetz¹²⁸ (NABEG)

Das am 28.07.2011 im Zuge der sog. „Energiewende“ erlassene NABEG soll den Ausbau länderübergreifender und grenzüberschreitender Höchstspannungsleitungen gem. § 12e Abs. 1 EnWG (Bundesbedarfsplan) beschleunigen, indem einerseits die Verfahrensdauer bis zum Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses durch die im NABEG enthaltenen Planungsinstrumente deutlich verkürzt wird,¹²⁹ andererseits ein transparentes Planungs- und Genehmigungsverfahren höhere Akzeptanz erzeugt.

Deshalb ist die Ausgestaltung und der Umfang der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des gesamten Genehmigungsverfahrens darauf ausgelegt, Transparenz zu erzeugen, in der Hoffnung, solcher Art die Akzeptanz der Öffentlichkeit für bestimmte Netzausbauvorhaben erhöhen, womit vor allem mögliche Rechtsmittelverfahren gegen die abschließenden Entscheidungen im Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren vermieden werden sollen.¹³⁰

Zwar ist eine Beteiligung der Öffentlichkeit vor Antragstellung durch den Vorhabenträger, also den Betreiber des Übertragungsnetzes (vgl. § 3 Abs. 3 NABEG), in diesem Verfahren nicht vorgesehen; eine solche erfolgt allerdings gem. § 7 Abs. 2 S. 3 NABEG im Rahmen der dort geregelten Antragskonferenz mithin zu einem

¹²⁶ Dolde in NVwZ 2013, S. 754.

¹²⁷ Burgi, NVwZ 2013, S. 277, [278] und für die Abwägung im Bebauungsplanverfahren § 2 Abs. 1 BauGB.

¹²⁸ Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG) vom 28.07.2011, BGBl. I, S. 1690).

¹²⁹ De Witt/Scheuten, NABEG § 1 Rd. Nr. 13.

¹³⁰ De Witt/Scheuten, NABEG § 1 Rd. Nr. 20.

sehr frühen Zeitpunkt im Verfahren. Darüber hinaus ist die Beteiligung der Öffentlichkeit deutlich über den bisher in Planfeststellungsverfahren definierten Kreis hinaus erweitert worden. Waren bisher in Planfeststellungsverfahren nur die „Betroffenen“ zu hören, so regelt nun § 9 Abs. 6 NABEG, dass sich „Jedermann“ schriftlich oder zur Niederschrift bei der Auslegungsstelle äußern kann. Diese uneingeschränkte „Jedermannbeteiligung“ soll *„der umfassenden Ermittlung relevanter Informationen dienen und den Aspekt eines offenen, transparenten Verfahrens stärken“*.¹³¹

Es kommt hinzu, dass die Antragskonferenz nach § 7 Abs. 2 S. 2 NABEG öffentlich ist. Sie soll *„als wichtiges Element zur Akzeptanzsteigerung der Verfahrensbeschleunigung dienen, indem frühzeitig abgeklärt werden kann, welche Unterlagen für das Bundesfachplanungsverfahren benötigt werden. So soll vermieden werden, dass sich erst in einem späteren Verfahrensstadium die Erforderlichkeit bestimmter Untersuchungen zeigt, so dass darauf beruhende Verzögerungen wenn nicht ausgeschlossen, so doch reduziert werden können.“*¹³² Ein Rede- und Antragsrecht für die anwesende Öffentlichkeit besteht allerdings nicht.¹³³

Ob die mit der Stärkung bürgerschaftlicher Beteiligung verbundenen Hoffnungen auf größere Akzeptanz umstrittener Vorhaben und eine daraus resultierende Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsprozessen auf diese Weise tatsächlich erreichbar ist, erscheint zweifelhaft.¹³⁴ Es besteht vielmehr ein erhebliches Risiko dahingehend, dass sich auf diese Weise die in Rede stehenden Verfahren eher verlängern, obwohl in der Sache nichts gewonnen wurde.

5. Vorläufiges Fazit und derzeitiger Stand

Ungeachtet der vorstehend beschriebenen, zahlreichen Überlegungen und Initiativen des Gesetzgebers zur zeitlichen Straffung und inhaltlichen Vereinfachung von Planungs- und Verwaltungsverfahren ist festzustellen dass das Stichwort Verfahrensbeschleunigung derzeit keine Konjunktur hat. Im Vordergrund stehen aktuell vielmehr die Überlegungen und Forderungen nach einer Ausweitung der

¹³¹ De Witt/Scheuten, NABEG § 9 Rd. Nr. 41.

¹³² De Witt/Scheuten, NABEG § 7 Rd. Nr. 2 f.

¹³³ vgl. vorhergehende Fußnote, Rd. Nr. 16.

¹³⁴ Vgl. z. B. Theobald/Nill-Theobald, S. 490, offen bis skeptisch De Witt/Scheuten, NABEG, Einleitung Rd. Nrn. 73 ff.

Öffentlichkeitsbeteiligung in der Hoffnung dadurch die Akzeptanz für städtebauliche Vorhaben zu erhöhen. Solche Verfahrensergänzungen kosten Zeit.¹³⁵ Ob sie geeignet sind, das angestrebte Ziel zu erreichen, erscheint dabei fraglich.

Hinzu kommt, dass jeder Versuch der Effizienzsteigerung im Rahmen des Rechtsschutzes gegen Planungen oder Zulassungsentscheidungen (erhöhte Anforderungen an die Zulässigkeit von Rechtsmitteln, Verkürzung von Rechtsmittelfristen, Wegfall von Instanzen) den Vorwurf der damit tatsächlich oder vermeintlich einhergehenden Verkürzung des Rechtsschutzes für den Bürger provoziert.

Bemühungen zur Vereinheitlichung und Effizienzsteigerung der Vorgehensweise in Planungs- und Genehmigungsverfahren wird es weiterhin geben. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen allerdings, dass stattdessen mit der weiter zunehmenden Ausdifferenzierung gesetzlicher Regelungen und der damit einhergehenden Steigerung der Komplexität von Planungsverfahren in formeller und inhaltlicher Hinsicht zu rechnen ist.¹³⁶ Von dieser Diagnose geht die vorliegende Arbeit aus und unternimmt den Versuch, auf der Basis des Status quo aufzuzeigen, wie komplexe Bebauungsplanverfahren dennoch zeitlich und inhaltlich koordiniert und zügig und rechtssicher bewältigt werden können.

¹³⁵ Ebenso Dolde in NVwZ 2013, S. 769, [771]. Der Optimismus von Ziekow, in Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, S. D 82, wird hier nicht geteilt.

¹³⁶ Ebenso Krautzberger in Spannowsky/Büchner, S. 10 und Mitschang, a.a.O., S. 85.

C Ablauf der Bauleitplanung

I Gesetzliche Rahmenbedingungen

1. Vorbemerkung

Die nachfolgende Darstellung des Verfahrens zur Aufstellung von Bauleitplänen stellt nur eine kursorische Übersicht dar. Es ist nicht Ziel dieser Arbeit, zur umfangreichen Literatur und Rechtsprechung zum Bebauungsplanaufstellungsverfahren, zu formellen und materiellen Vorgaben für Bauleitpläne und den hieraus resultierenden Fehlerquellen einen weiteren Beitrag zu leisten. Die Ausführungen dieses Kapitels dienen vielmehr ausschließlich dem Zweck, die erforderlichen Verfahrensschritte zur Aufstellung eines Bauleitplans, die das Arbeitsprogramm des Verfahrensmanagements, das in Kapitel E, IV. bis VII. Abschnitt aufgezeigt wird, bestimmen, im Überblick darzustellen.¹³⁷

2. Gesetzlich vorgegebene Verfahrensschritte

Für alle Typen von Bauleitplänen (Flächennutzungsplan nach § 5 BauGB, qualifizierter Bebauungsplan nach § 30 Abs. 1 BauGB, einfacher Bebauungsplan nach § 30 Abs. 3 BauGB, vorhabenbezogener Bebauungsplan nach § 12 BauGB und Bebauungsplan der Innenentwicklung nach § 13 a BauGB) gelten zwischenzeitlich wieder einheitliche Vorgaben für das Planaufstellungsverfahren. Als Besonderheit des Flächennutzungsplans ist hervorzuheben, dass dieser, anders als die Mehrzahl der Bebauungspläne, nach § 6 BauGB stets der Genehmigung der zuständigen Verwaltungsbehörde bedarf, soweit es sich nicht um eine Berichtigung des Flächennutzungsplans nach § 13 a Abs. 2 Nr. 2 BauGB handelt. Soweit also nachfolgend vom „Bebauungsplan“ die Rede ist, gelten die Ausführungen für den Flächennutzungsplan entsprechend, wenn nicht ausdrücklich anderes gesagt wird. Das Planaufstellungsverfahren nach dem BauGB gliedert sich wie folgt:

¹³⁷ Umfassende Darstellung des Verfahrens und der Inhalte z. B. bei Birk, Bauplanungsrecht in der Praxis, S. 14 ff..

a) Der Aufstellungsbeschluss; § 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB

Das BauGB beschränkt sich auf die Feststellung, dass der Beschluss einer Gemeinde, einen Bebauungsplan aufzustellen, ortsüblich bekannt zu machen sei. Daraus ergibt sich konkludent, dass der Gesetzgeber davon ausgeht, dass das Verfahren mit einem entsprechenden Beschluss des zuständigen kommunalen Gremiums und dessen öffentlicher Bekanntmachung beginnt. Die Vorschrift wird in § 214 BauGB nicht erwähnt, woraus folgt, dass ein Verstoß gegen § 2 Abs. 1 BauGB für die Rechtswirksamkeit des Bebauungsplans unbeachtlich ist. Das Bundesverwaltungsgericht ist noch einen Schritt weitergegangen und hat klargestellt, dass nach Bundesrecht ein Aufstellungsbeschluss nicht erforderlich ist.¹³⁸

Dessen ungeachtet beginnen Bebauungsplanverfahren stets mit dem Aufstellungsbeschluss und dessen ortsüblicher Bekanntmachung im jeweiligen Bekanntmachungsorgan der Gemeinde. Dies ergibt sich schon daraus, dass der Beginn eines Bebauungsplanaufstellungsverfahrens nach den Vorgaben der Gemeindeordnung von dem dazu berufenen Gremium initiiert wird, was eine entsprechende Beschlussfassung voraussetzt.

Aufgabe des Verfahrensmanagements ist die Vorbereitung dieses Beschlusses und seiner Bekanntmachung nach den Vorgaben des jeweils einschlägigen Kommunalrechts. Materiell ist dabei sicher zu stellen, dass der Planbereich eindeutig bezeichnet wird, so dass der Bekanntmachung die von der Rechtsprechung geforderte „Anstoßwirkung“ zukommt. Konkrete Aussagen über den Planinhalt sind in diesem Verfahrensstadium dagegen noch nicht notwendig. Es genügt das Vorliegen einer hinreichend konkretisierten Planungsabsicht.¹³⁹

b) Die frühzeitige Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung; §§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1 BauGB

Nach § 3 Abs. 1 BauGB ist die Öffentlichkeit „möglichst frühzeitig“ über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebietes in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu un-

¹³⁸ BVerwG, Beschluss vom 15.04.1988 – 4 N 4.87 – BauR 1988, S. 562.

¹³⁹ Uechtritz in Spannowsky/Uechtritz, BauGB, § 2 Rd. Nr. 16.

terrichten. Aus dieser Formulierung hat sich in der Praxis der Sprachgebrauch der „frühzeitigen Beteiligung“, herausgebildet, der auch der Unterscheidung dieses Schrittes vom nächstfolgenden Verfahrensschritt, der sog. „Offenlage“ oder „Auslegung“, dient.

Parallel zur frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit werden auch die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, unterrichtet; § 4 Abs. 1 BauGB.

Die frühzeitige Beteiligung hat den Zweck, die Öffentlichkeit und betroffene Behörden bzw. andere Träger öffentlicher Belange (vgl. zu den Beteiligten Kapitel D, II. Abschnitt) bereits in einem sehr frühen Verfahrensstadium erstmals von der beabsichtigten Planung in Kenntnis zu setzen. Diese frühe erste Beteiligung hat einesteils den Vorteil, dass sie zu einem Zeitpunkt erfolgt, zu dem sich die planerischen Vorstellungen noch nicht verfestigt haben, also Änderungen und Optimierungen noch möglich sind,¹⁴⁰ sie hat gleichzeitig den Nachteil, dass sie oft auf der Grundlage noch wenig konkretisierter planerischer Aussagen erfolgt, was insbesondere der interessierten Öffentlichkeit mitunter die Einschätzung möglicher Auswirkungen der Planung erschwert.

Die frühzeitige Beteiligung kann entfallen, wenn ein Bebauungsplan aufgestellt wird, der sich auf das Plangebiet und die Nachbargebiete nicht oder nur unwesentlich auswirkt; § 3 Abs. 1 Nr. 1 BauGB, bzw. wenn die Unterrichtung und Erörterung über die Planung bereits zuvor auf anderer Grundlage stattgefunden hat; § 3 Abs. 1 Nr. 2 BauGB.

Erfahrungsgemäß überwiegen die Vorteile des frühen Zeitpunkts dieser Öffentlichkeitsbeteiligung die damit verbundenen Nachteile, weil sie dazu führt, dass bei den Beteiligten nicht der Eindruck entsteht, die Planung stehe bereits fest, die Beteiligung habe nur noch formalistischen Charakter und weil der planenden Gemeinde und dem Vorhabenträger damit die Chance geboten wird, planerische Optimierungen zu prüfen und gegebenenfalls im nächsten Planungsstadium umzusetzen.¹⁴¹ Sie dient damit wesentlich der notwendigen Umfeldanalyse im Vor-

¹⁴⁰ Vgl. auch Ziekow, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, S. D 81 und Beirat Verwaltungsverfahrenrecht, NWvZ 2011, S. 22 ff.

¹⁴¹ Birk, FAZ vom 27.01.2011, S. 6 und Fußnote 115.

feld einer städtebaulichen Planung die in Kapitel D, I. Abschnitt näher beleuchtet wird. Auf die frühzeitige Beteiligung wird deshalb in der Regel nur verzichtet, wenn ein Fall des § 3 Abs. 1 Nr. 2 BauGB vorliegt, also eine Information auf anderer Basis bereits stattgefunden hat. In komplexen Bebauungsplanverfahren sollte man auf diesen Verfahrensschritt keinesfalls verzichten.

Das BauGB schreibt für die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung keine bestimmte Form vor, sondern überlässt die Entscheidung, in welcher Form eine solche Beteiligung stattfinden soll, der planenden Gemeinde. Üblich ist bei städtebaulichen Projekten, deren Zulassung die Aufstellung eines komplexen Bebauungsplans erfordert, eine Beteiligung in Form einer öffentlichen Veranstaltung, in der Gemeinde und Vorhabenträger in allgemein verständlicher Form in die Planung einführen und - soweit schon vorhanden - auch erste Ergebnisse fachgutachterlicher Untersuchungen und Einschätzungen präsentieren. Es ist üblich und empfehlenswert, dass in dieser Veranstaltung Vorhabenträger und Fachgutachter für Fragen der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, wobei die Leitung der Veranstaltung ausschließlich Sache der planenden Gemeinde ist. Es sollte nicht der Eindruck entstehen, es handle sich um eine Informationsveranstaltung des Vorhabenträgers, bei der die Gemeinde mit am Tisch sitzt. Die Veranstaltung stellt im Idealfall einen wichtigen Meilenstein der das Projekt begleitenden Kommunikation dar.¹⁴²

Die Aufgabe des Verfahrensmanagements besteht bei diesem Schritt darin, die Veranstaltung vorzubereiten, die Agenda und den Kreis der Vortragenden mit der Gemeinde und dem Vorhabenträger abzustimmen und den Ablauf der Veranstaltung zu planen.

Wird eine öffentliche Informationsveranstaltung im Rahmen der frühzeitigen Beteiligung durchgeführt, sollten in jedem Fall die vorgebrachten Fragen und Argumente, die Antworten und der Verlauf der Diskussion protokolliert werden, auch wenn die gesetzliche Regelung dies nicht vorsieht,¹⁴³ weil sich aus diesen Wortmeldungen wertvolle Hinweise auf näher zu untersuchende Fragen bzw. auch mögliche Konfliktfelder ergeben.

¹⁴² Vgl. dazu auch Kapitel E, VII. Abschnitt.

¹⁴³ Einer gesetzlichen Regelung dieser Dokumentationspflicht bedarf es nicht. So aber: Ziekow, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, S. D 142.

Aufgabe des Verfahrensmanagements ist es, diese Äußerungen auszuwerten, daraus Empfehlungen für das weitere Vorgehen der planenden Gemeinde und des Vorhabenträgers abzuleiten und umzusetzen. Insoweit beginnt hier schon die das Verfahrensmanagement prägende Verschränkung der Organisation des Verfahrens einerseits und der Bearbeitung materieller Planungsinhalte andererseits. Auf diese Doppelfunktion des Verfahrensmanagements wird nachfolgend an vielen Stellen zurück zu kommen sein.

Ein Verstoß gegen die Verpflichtung zur Durchführung der frühzeitigen Beteiligung (etwa weil das Vorliegen der Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 Nr. 1 oder Nr. 2 BauGB fehlerhaft beurteilt wurde) ist für die Wirksamkeit des Bebauungsplans unbeachtlich, weil die §§ 3 Abs. 1 und 4 Abs. 1 BauGB in § 214 BauGB nicht genannt werden.

c) Die „Offenlage“; §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 2 BauGB

Im Anschluss an die frühzeitige Beteiligung nach §§ 3 Abs. 1 und 4 Abs. 1 BauGB findet die öffentliche Auslegung des inhaltlich gegenüber der frühzeitigen Beteiligung fortentwickelten und konkretisierten Planentwurfs mit Begründung und den, nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, umweltbezogenen Stellungnahmen nach § 3 Abs. 2 BauGB statt. Dieser Verfahrensschritt wird als „Offenlage“, „Auslegung“ oder auch „Monatsauslegung“ bezeichnet, weil § 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB fordert, dass die vorgenannten Planunterlagen „für die Dauer eines Monats“ öffentlich auszulegen sind.

Dieser Verfahrensschritt findet – wie ausgeführt - auf der Basis einer gegenüber der frühzeitigen Beteiligung deutlich fortentwickelten und konkretisierten Planung statt. Im Idealfall ist Gegenstand dieses Verfahrensschrittes jener Plan, den das kommunale Gremium im Anschluss an die Auswertung der im Rahmen der Offenlage eingehenden Stellungnahmen als Satzung beschließen kann (vgl. dazu auch nachstehend Abbildungen 1 und 2 in Kapitel C, II. Abschnitt). Es handelt sich bei diesem Verfahrensschritt um einen entscheidenden Meilenstein eines Bebauungsplanverfahrens, weil Änderungen des ausgelegten Planentwurfs, die ein gewisses Gewicht besitzen, zu einer erneuten Auslegung des geänderten

Entwurfs führen müssen, was in der Praxis eine Verlängerung des Bebauungsplanverfahrens um mehrere Monate bedeutet.

Die Auslegung ist zu wiederholen, wenn der Bebauungsplanentwurf nach Durchführung der Auslegung geändert oder ergänzt wird; § 4a Abs. 3 BauGB. Dabei kann bestimmt werden, dass Stellungnahmen nur zu den geänderten oder ergänzten Teilen abgegeben werden dürfen, ferner können die Auslegung und die Frist zur Stellungnahme verkürzt werden. Für den Fall, dass die Grundzüge der Planung durch die Änderung oder Ergänzung nicht berührt werden, kann die Einholung der Stellungnahmen auf die von der Änderung oder Ergänzung betroffenen Beteiligten beschränkt werden. Fehler bei diesem Verfahrensschritt sind beachtlich und können zur Unwirksamkeit des Plans führen; vgl. § 214 Abs. 1 Nr. 2 BauGB. Die Frage, ob eine Änderung vorliegt, die eine erneute Auslegung oder ein Verfahren nach § 4 a Abs. 3 BauGB erforderlich macht, kann im Einzelfall schwierig zu beurteilen sein. Folglich wird das Verfahrensmanagement in Zweifelsfällen schon aus Gründen der Rechtssicherheit eine erneute Auslegung empfehlen.

Die Aufgabe des Verfahrensmanagements besteht in diesem Verfahrensstadium darin, allen Beteiligten nachdrücklich zu erläutern, dass Änderungen nach diesem Verfahrensschritt mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Änderung des Planentwurfs mit der Folge einer erneuten Auslegung und damit einer Änderung des Ablaufplans¹⁴⁴ im Sinne einer Verlängerung der Dauer des Bebauungsplanverfahrens mit entsprechend späterem Beginn des nachfolgenden Genehmigungsverfahrens führen und dass deshalb für diesen Planentwurf und die dazu gehörenden weiteren Unterlagen unbedingt genügend Zeit eingeplant werden muss.

Ungeachtet aller Bemühungen, die Beteiligten zur Disziplin an dieser Stelle zu zwingen, wird das Verfahrensmanagement, wenn irgend möglich, versuchen, die Ablaufplanung für das Bebauungsplanverfahren so aufzubauen, dass die Zeit für eine erneute Auslegung zur Verfügung steht. Gegenüber den Beteiligten offen gelegt wird dieser Zeitpuffer aber, wenn es sich vermeiden lässt, nicht!

¹⁴⁴ vgl. Kapitel E, V. Abschnitt, Nrn. 4 bis 7.

Ort und Dauer der Auslegung sowie Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, sind mindestens eine Woche vor Beginn der Auslegung ortsüblich bekannt zu machen.¹⁴⁵ Ein ordnungsgemäßer Hinweis nach § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB führt zu einer materiellen Präklusion verspätet abgegebener Stellungnahmen; § 4a Abs. 6 Satz 1, 1. Halbsatz BauGB. Zu beachten sind aber §§ 4a Abs. 6 Satz 1 2. Halbsatz und 214 Abs. 1 Nr. 1 BauGB, wonach die Gemeinde in ihre Abwägung auch solche Belange einstellen muss, die ihr bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen, bzw. der Inhalt unterbliebener Stellungnahmen für die Rechtmäßigkeit des Plans nicht von Bedeutung sein darf.

Parallel zur öffentlichen Auslegung werden nach § 4 Abs. 2 BauGB wiederum die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange zur konkretisierten Planung angehört. Diese Beteiligten werden von der Gemeinde oder dem nach § 4 b BauGB beauftragten Dienstleister¹⁴⁶ angeschrieben, es werden Planunterlagen in Papierform und zusätzlich digital zur Verfügung gestellt. Die beteiligten Stellen sollen ihre Stellungnahmen gem. § 4 Abs. 2 Satz 2 BauGB innerhalb eines Monats abgeben. Die Gemeinde „soll“ diese Frist bei Vorliegen eines wichtigen Grundes angemessen verlängern. Das Verfahrensmanagement tut gut daran, für diesen Schritt von vornherein nicht einen Monat sondern mindestens sechs Wochen einzuplanen, weil Bitten um Fristverlängerung vor allem von zu beteiligenden Behörden in der Praxis den Normalfall darstellen, wenn es nicht gelingt, die Behörde in die Ablaufplanung einzubinden und mit ihr bestimmte Äußerungsfristen im Hinblick auf den Gesamttablauf zu vereinbaren.

Fehler bei diesem Verfahrensschritt sind in der Regel beachtlich; § 214 Abs. 1 Nr. 2 BauGB. Die Judikatur zu Fehlern in dieser Phase ist umfangreich und dem Einzelfall verhaftet.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Die öffentliche Bekanntmachung der Auslegung ausschließlich auf der Internetseite der Gemeinde ist unzulässig, OVG Lüneburg, Beschluss vom 04.05.2012 – 1 MN 218/11 –; DVBl. 2012, S. 470.

¹⁴⁶ Vgl. dazu Kapitel E, I. Abschnitt, Nr. 2.

¹⁴⁷ Vgl. nur beispielhaft zur sog. „Anstoßfunktion“ der Bekanntmachung des Auslegungsbeschlusses, BVerwG, Urteil vom 26.05.1978 – 4 C 9.77 – BauR 1978, 276 oder auch BVerwG, Beschluss vom 28.07.2010 – 4 BN 8.10 – DVBl. 2010, 2319, VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.12.2001 – 8 S 375/01 – VBIBW 2002, 304 ff. Zum zeitlichen Abstand zwischen Bekanntmachung der Auslegung und Auslegungsbeginn, BVerwG, Beschluss vom 23.07.2003 – 4 BN 36/03 –; NVwZ 2003, 1391. Zur Angabe verfügbarer umweltbezogener Informationen, BVerwG, Urteil vom 18.07.2013, - 4 CN 3/12 –; ZfBR 2013, S. 675.

d) Die Abwägung der Belange; § 1 Abs. 7 BauGB

Nach § 1 Abs. 7 BauGB hat die planende Gemeinde bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Diese Abwägung der Belange stellt den zentralen materiellen Verfahrensschritt eines Bebauungsplanaufstellungsverfahrens dar. Ihre Vorbereitung in inhaltlicher Hinsicht ist eine der wichtigsten Aufgaben des Verfahrensmanagements, das sich – wie schon erwähnt – nicht auf die Organisation des Verfahrensablaufs beschränken darf. Das Verfahrensmanagement hat die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials und die Abwägungsvorschläge zu prüfen und gegebenenfalls zu ergänzen. Soweit für die Abwägung weitere Sachverhaltsermittlungen oder Gutachteraussagen erforderlich sind, hat das Verfahrensmanagement dies mit der Gemeinde und dem Vorhabenträger zu erörtern, so dass entsprechende Arbeitsaufträge erteilt werden können. Erst nach Analyse der vorgebrachten Stellungnahmen und des Aufwands für die Vorbereitung der Abwägung kann das verbleibende Verfahren bis zum Satzungsbeschluss bzw. bis zur Genehmigung abschließend verbindlich durchgeplant werden.

Fehler der Abwägung, die auf das Ergebnis des Verfahrens von Einfluss sind, machen einen Bebauungsplan unwirksam; § 214 Abs. 1 Nr. 1 BauGB. Nach dieser Vorschrift ist es für die Rechtswirksamkeit eines Bauleitplans stets beachtlich, wenn

- die von der Planung berührten Belange, die der Gemeinde bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen,
- in wesentlichen Punkten nicht zutreffend ermittelt oder bewertet worden sind und
- wenn der Mangel offensichtlich und auf das Ergebnis des Verfahrens von Einfluss gewesen ist.

Die Vorschrift stellt eine Reaktion auf die Rechtsprechung insbesondere des Bundesverwaltungsgerichts dar, das eine dreistufige Prüfungssystematik entwickelt hat, nach der zu ermitteln ist, ob Fehler der Abwägung im vorgenannten Sinne vorliegen und ob etwa festzustellende Fehler auf die Rechtswirksamkeit des Bebauungsplans durchschlagen oder nicht. Nach dieser Systematik ist wie folgt zu prüfen:

- Wurde eine Abwägung der Belange vorgenommen oder nicht (letzteres wird als „Abwägungsausfall“ bezeichnet)? – 1. Stufe.
- Wurden in die Abwägung diejenigen Belange eingestellt, die nach Lage der Dinge einzustellen waren (vollständige Zusammenstellung des Abwägungsmaterials)? – 2. Stufe.
- Wurden die in die Abwägung eingestellten Belange richtig gewichtet und gegeneinander und untereinander abgewogen (Fehler in diesem Schritt werden als Abwägungsfehlgebrauch bezeichnet)?¹⁴⁸ – 3. Stufe.

Zur praktischen Bedeutung in diesem Verfahrensschritt möglicher Fehler ist festzuhalten, dass ein vollständiger Abwägungsausfall - 1.Stufe - selten vorkommt.

Bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials - 2. Stufe - sind Fehler häufiger, was darauf zurück zu führen ist, dass die Gemeinde nach §§ 214 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. 4 a) Abs. 6 BauGB nicht nur diejenigen Belange in die Abwägung einstellen muss, die im Verfahren von der Öffentlichkeit, den Behörden und den sonstigen Trägern öffentlicher Belange vorgebracht werden, sondern darüber hinaus auch die Belange, die sie „hätte kennen müssen“. Das Bundesverwaltungsgericht¹⁴⁹ hat in diesem Zusammenhang formuliert, dass die Gemeinde auch nicht vorgetragene Belange in die Abwägung einstellen muss, die sich ihr „aufdrängen“. Aufgabe der Umfeldanalyse¹⁵⁰ ist es, solche Belange, auch wenn sie im Verfahren nicht explizit vorgebracht werden, möglichst frühzeitig zu erkennen und zu entscheiden, wie sie in der Abwägung zu behandeln sind.

Die meisten Bebauungspläne, die an der Verletzung materieller Vorgaben, mithin an Fehlern des Abwägungsprozesses – 3. Stufe -, scheitern, weisen Merkmale des Abwägungsfehlgebrauchs auf. Es wurden also entweder vorgebrachte Belange fehlgewichtet und/oder unzulässiger Weise zu Gunsten anderer Belange zurückgestellt. Die Rechtsprechung zu solchen Fallgestaltungen ist umfangreich und einzelfallbezogen.¹⁵¹ Wird ein solcher Abwägungsfehlgebrauch bei der gerichtli-

¹⁴⁸ Ständige Rechtsprechung des BVerwG, Vgl. z. B. BVerwG, Urteil vom 12.12.1969 – IV C 105.66 - ; BVerwGE 34, 301 ff. BVerwG, Urteil vom 09.11.1979 – 4 N 1.78 - ; BVerwGE 59, S. 87.

¹⁴⁹ BVerwG, Beschluss vom 09.11.1979 - 4 N 1.78 -, vgl. vorhergehende Fußnote.

¹⁵⁰ Vgl. Kapitel D, I. Abschnitt.

¹⁵¹ Vgl. die Beispiele bei Birk, Bauplanungsrecht in der Praxis, S. 646 f..

chen Überprüfung eines Bebauungsplans festgestellt, und geht damit die Feststellung einher, dass dieser Abwägungsfehler auch von Einfluss auf das Ergebnis des Verfahrens gewesen ist, so ist der Fehler nach § 214 Abs. 3 BauGB stets beachtlich.¹⁵² Die Frage ist im Einzelfall kaum rechtssicher im Vorfeld eines Normenkontrollverfahrens einzuschätzen, woraus wiederum folgt, dass das Verfahrensmanagement auch hier bezüglich der materiellen Inhalte der Planung gefordert ist, weil es zu den Aufgaben des Verfahrensmanagements gehört, Abwägungsfehler nach Möglichkeit auszuschließen. Das Verfahrensmanagement bereitet diesen Beschluss deshalb in Zusammenarbeit mit allen Beteiligten vor und stellt sicher, dass alle Unterlagen und Gutachten rechtzeitig vorliegen, die benötigt werden, um dem entscheidungsbefugten kommunalen Gremium eine inhaltlich nicht zu beanstandende Abwägung der Belange zu ermöglichen.

e) Der Satzungsbeschluss; § 10 BauGB

Nach § 10 Abs. 1 BauGB beschließt die Gemeinde den Bebauungsplan als Satzung. Zuständig für diesen Beschluss ist das nach der Gemeindeordnung vorgesehene Gremium. Nach § 39 Abs. 2 Nr. 3 GemO Baden-Württemberg ist das der Vollgemeinderat, da der Erlass von Satzungen und Rechtsverordnungen nicht auf beschließende Ausschüsse delegiert werden darf.

Die Erteilung einer Genehmigung des Bebauungsplans ist in den Fällen des § 10 Abs. 2 BauGB (wenn ein Flächennutzungsplan nicht besteht oder der Flächennutzungsplan noch nicht geändert ist) erforderlich. Die Durchführung eines Parallelverfahrens nach § 8 Abs. 3 BauGB kommt in komplexen Bebauungsplanverfahren häufig vor, so dass das Verfahrensmanagement mit der Genehmigungsbehörde Kontakt hält, um darauf hinzuwirken, dass die Genehmigungsbehörde, da kontinuierlich über die Planung informiert, die Fristen nach § 10 Abs. 2 i. V. m. § 6 Abs. 4 BauGB nicht zur Gänze in Anspruch nehmen muss.

¹⁵² Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts schlägt ein Abwägungsfehler auf das Abwägungsergebnis durch, „wenn nach den Umständen des jeweiligen Falles die konkrete Möglichkeit besteht, dass ohne den Mangel im Vorgang die Planung anders ausgefallen wäre. Eine solche konkrete Möglichkeit besteht immer dann, wenn sich anhand der Planunterlagen oder sonst erkennbarer oder naheliegender Umstände die Möglichkeit abzeichnet, dass der Mangel im Abwägungsvorgang von Einfluss auf das Abwägungsergebnis gewesen sein kann“. BVerwG, Urteil vom 21.03.1981 – 4 C 57/80 –; NJW 1982, S. 591, BVerwG, Beschluss vom 16.08.1995 – 4 B 92/95 –; NVwZ-RR 1996, S. 68.

f) Das Inkrafttreten des Bebauungsplans; § 10 Abs. 3 BauGB

Der Bebauungsplan tritt mit seiner ortsüblichen Bekanntmachung im Kraft. Ist er genehmigungspflichtig so ist außerdem die Genehmigung ortsüblich bekannt zu machen; § 10 Abs. 3 BauGB. Mit dem Inkrafttreten beginnt die Jahresfrist für einen Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 2 VwGO und beginnen die Rügefristen nach § 215 Abs. 1 BauGB zu laufen. Ferner ist ab diesem Zeitpunkt eine Genehmigung eines Vorhabens im Geltungsbereich des Bebauungsplans ohne Rückgriff auf § 33 BauGB möglich.

Die früher gelegentlich angewandte Methode, eine Genehmigung auf Basis des § 33 BauGB zu erteilen und anschließend den Bebauungsplan bewusst nicht in Kraft zu setzen, um das Rechtsmittel der Normenkontrolle nicht zu eröffnen ist nach der zwischenzeitlich vorliegenden Rechtsprechung¹⁵³, die darin einen Missbrauch sieht, unbedingt zu vermeiden. Zudem hat diese Rechtsprechung zu erheblicher Unsicherheit bei der Beurteilung der Frage geführt, welche Reichweite der durch § 33 BauGB eröffnete zeitliche Rahmen im Einzelfall hat.¹⁵⁴ Das Verfahrensmanagement wird folglich den Ablauf so planen, dass eine Genehmigung nach § 33 BauGB möglichst gar nicht oder – lässt sich das nicht vermeiden – nur wenige Wochen vor Inkrafttreten des Bebauungsplans erteilt werden muss.

g) Das Inkrafttreten des Flächennutzungsplans; § 6 BauGB

Anders als der Bebauungsplan bedarf der Flächennutzungsplan (soweit er nicht nach § 13 a Abs. 2 Nr. 2 BauGB berichtigt wird) stets der Genehmigung der zuständigen Verwaltungsbehörde; § 6 Abs. 1 BauGB. Er tritt mit Bekanntmachung der Genehmigung nach § 6 Abs. 5 BauGB in Kraft. Bei kontinuierlicher Einbindung der Genehmigungsbehörde in das Verfahren durch das Verfahrensmanagement ist in aller Regel eine Verkürzung der Frist nach § 6 Abs. 4 BauGB erreichbar, so dass es einer Genehmigung des Bebauungsplans häufig auch bei Durchführung eines Parallelverfahrens nicht bedarf.

¹⁵³ BVerwG, Urteil vom 01.08.2002 – 4 C 5/01 -; NVwZ 2003, S. 86.

¹⁵⁴ Vgl. die Beispiele von Tophoven in Spannowsky/Uechtritz, BauGB, § 33 Rd. Nr. 19.

3. Formelle und materielle Vorgaben der Bauleitplanung

a) Verhältnis Flächennutzungsplan und Bebauungsplan

Das Verhältnis zwischen Flächennutzungsplan und Bebauungsplan ergibt sich aus § 1 Abs. 2 BauGB. Danach sind Bauleitpläne der Flächennutzungsplan als vorbereitender Bauleitplan und der Bebauungsplan als verbindlicher Bauleitplan. Dabei wird im Flächennutzungsplan für das ganze Gemeindegebiet, häufig auch für das Gebiet mehrerer Gemeinden, die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen dargestellt; § 5 Abs. 1 BauGB.

Für den Fall, dass der Flächennutzungsplan für das Gebiet mehrerer Gemeinden gilt, ist dies vom Verfahrensmanagement im Ablaufplan zu berücksichtigen, weil damit einhergeht, dass die kommunalen Gremien sämtlicher beteiligter Gemeinden über die Flächennutzungsplanänderung beraten werden, was bedeutet, dass die Sitzungsvorbereitung mehrerer Gemeinden eingeplant werden muss. Darüber hinaus führt diese Konstellation dazu, dass öffentliche Bekanntmachungen im Rahmen des Flächennutzungsplanverfahrens in verschiedenen Bekanntmachungsorganen verschiedener Gemeinden erfolgen müssen, deren Erscheinungstermine so gut wie immer voneinander abweichen, was den Zeitbedarf für diese Bekanntmachungen entsprechend erhöht.

Der Bebauungsplan als verbindlicher Bauleitplan enthält demgegenüber gem. § 8 Abs. 1 BauGB die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung. Er ist aus den Darstellungen des Flächennutzungsplans zu entwickeln; § 8 Abs. 2 BauGB.

b) Bauleitplanung und übergeordnete Planungen

Nach § 1 Abs. 4 BauGB sind Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen. Das heißt, dass die in den Raumordnungsgesetzen, den Landesentwicklungsplänen und Regionalplänen festgelegten Ziele und Grundsätze der Raumordnung bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu beachten sind; § 4 Abs. 1

LplG¹⁵⁵ Baden-Württemberg. Diese Bindung an überörtliche Planungen kann in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB nicht überwunden werden.¹⁵⁶ Vielmehr kann die Landesplanungsbehörde raumordnungswidrige Planungen zeitlich befristet oder auch unbefristet untersagen, wenn der Planung Ziele der Raumordnung nach § 4 Abs. 1 und 3 LplG entgegenstehen oder wenn zu befürchten ist, dass die Planung die Verwirklichung von Zielen der Raumordnung unmöglich macht oder wesentlich erschwert; § 20 Abs. 1 LplG.

Entsprechen die angestrebten Festsetzungen des Bebauungsplans den Zielen der Raumordnung nicht oder nicht in vollem Umfang, so ist rechtzeitig ein Verfahren zur Regionalplanänderung einzuleiten um zu klären, ob der Bebauungsplan auf der Basis entsprechender Änderungen des Regionalplans aufgestellt werden kann. Diese Konstellation führt also dazu, dass das Verfahrensmanagement mit dem jeweiligen Träger der Regionalplanung klären muss, ob dieser eine Regionalplanänderung befürwortet und gegebenenfalls welcher zeitliche Vorlauf vor Beginn des eigentlichen Bebauungsplanaufstellungsverfahrens für die Regionalplanänderung benötigt wird.

Abweichungen von den Zielen der Raumordnung können im Einzelfall von der Höheren Raumordnungsbehörde auf Antrag der planenden Gemeinde zugelassen werden, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden; § 24 LplG (sog. „Zielabweichungsverfahren“).

Beispiel:

Der aufzustellende Bebauungsplan nimmt einen Teilbereich eines regionalen Grünzugs in Anspruch. Seine Aufstellung erfordert also im Hinblick auf das Anpassungsgebot städtebaulicher Planungen an die Ziele der Raumordnung gem. § 1 Abs. 4 BauGB entweder die vorherige Änderung des Regionalplans oder den Erlass einer Zielabweichungsentscheidung. Die Regionalplanänderung oder eine den beabsichtigten Eingriff zulassende Zielabweichungsentscheidung muss zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses über den Bebauungsplan vorliegen und die angestrebte Bau-

¹⁵⁵ Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg (LPlG) vom 10.07.2003, GBl. 2003, S. 385, zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.10.2015, GBl. S. 870, 877.

¹⁵⁶ BVerwG, Beschluss vom 19.05.2004 – 4 BN 22.04 -; JURIS.

leitplanung ermöglichen, weil Ziele der Raumordnung nicht im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB überwunden werden können.¹⁵⁷

Soweit mit dem Träger der Regionalplanung Konsens über die Zulassung des angestrebten städtebaulichen Vorhabens besteht, ist es üblich, zur Abkürzung der Gesamtverfahrensdauer das Regionalplanänderungs- oder Zielabweichungsverfahren mit dem Bebauungsplanaufstellungsverfahren soweit wie möglich zeitlich zu parallelisieren. Diese zeitliche Koordination ist im Ablaufplan¹⁵⁸ nach vorheriger Abstimmung mit dem Träger der Regionalplanung darzustellen.

Andererseits haben auch die Gemeinden die Möglichkeit, auf überörtliche Planungen durch Darstellungen in den Flächennutzungsplänen Einfluss zu nehmen: nach § 7 BauGB haben öffentliche Planungsträger (also z. B. die Landesplanungsbehörde oder die mit der Regionalplanung befassten Institutionen) ihre Planungen dem Flächennutzungsplan insoweit anzupassen, als sie angehört wurden und dem Plan nicht widersprochen haben.

Weitere Beispiele für Planungen mit überörtlicher Bedeutung regelt § 37 BauGB. Nach § 37 Abs. 1 BauGB kann von den Vorschriften des BauGB abgewichen werden, wenn die besondere öffentliche Zweckbestimmung baulicher Anlagen des Bundes oder eines Landes dies erforderlich macht. Eine weitergehende Privilegierung gilt nach § 37 Abs. 2 BauGB für Vorhaben, die der Landesverteidigung, dienstlichen Zwecken der Bundespolizei oder dem zivilen Bevölkerungsschutz dienen. Hier kann die Planungshoheit der Gemeinde durch eine Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde oder des zuständigen Bundesministeriums im Benehmen mit der Obersten Landesbehörde überwunden werden.

Das Thema ist bei der Aufstellung komplexer Bebauungspläne von Bedeutung, wenn z. B. militärische Konversionsflächen oft schon zeitlich parallel zum Abzug des Militärs von den betroffenen Standorten entwickelt werden sollen. In solchen Fällen ist im Hinblick auf § 1 Abs. 3 BauGB eine verbindliche Erklärung des Bundesministeriums der Verteidigung erforderlich, aus der sich ergibt, dass und wann die Flächen aus militärischer Nutzung entlassen werden. Das Verfahrensmanagement hat für diesen Vorgang einen ausreichenden zeitlichen Vorlauf einzuplanen.

¹⁵⁷ Vgl. Dirnberger in Spannowsky/Uechtritz, BauGB, § 1 Rd. Nr. 65 f.

¹⁵⁸ Vgl. Kapitel E, V. Abschnitt, Nrn. 4 bis 7.

Eine weitere Ausnahme von der kommunalen Planungshoheit stellt § 38 BauGB dar. Die Vorschrift regelt, dass §§ 29 bis 37 BauGB nicht anzuwenden sind für sog. „Fachplanungen“. Das sind:

- Planfeststellungsverfahren und sonstige Verfahren mit den Rechtswirkungen der Planfeststellung,
- Vorhaben von überörtlicher Bedeutung sowie
- die aufgrund des BImSchG für die Errichtung und den Betrieb öffentlich zugänglicher Abfallbeseitigungsanlagen geltenden Verfahren.

In den Verfahren nach §§ 37 und 38 BauGB wird die Gemeinde zwar angehört bzw. beteiligt, sie ist aber nicht in der Lage, derartige Vorhaben mit Hilfe ihrer Planungshoheit zu unterbinden, solange diese Flächen dem Regime des § 38 BauGB unterliegen.

Beispiel:

Bahnanlagen unterliegen einer eigenen Fachplanungshoheit des Eisenbahn-Bundesamts (EBA) nach § 18 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG),¹⁵⁹ was vor allem in den Fällen, in denen Bahnstrecken und Bahnhöfe stillgelegt und von der Bahn AG (bzw. ihrer jeweiligen Immobiliengesellschaft) verkauft werden sollen, immer wieder zu Konflikten zwischen Bahn und Kommunen führt, weil die städtebaulichen Vorstellungen der Gemeinden nicht in jedem Fall mit den wirtschaftlichen Zielen der Bahn beim Verkauf solcher Flächen übereinstimmen. Es war lange strittig, wann und unter welchen Voraussetzungen in diesen Fällen die kommunale Planungshoheit (wieder) greift. Das BVerwG¹⁶⁰ hat mittlerweile geklärt, dass solche Flächen einer Entwidmung durch Erklärung des EBA bedürfen, damit sie von der Gemeinde überplant werden können. Seit 2005 ist dies in § 23 AEG auch gesetzlich klargestellt.¹⁶¹

Ist für eine im Rahmen eines komplexen Bebauungsplanverfahrens zu überplante Fläche eine Entlassung aus einer bisher bestehenden Fachplanungshoheit

¹⁵⁹ Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) vom 29.03.1951, BGBl. I, S. 225, 438, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.2012, BGBl. I, S. 2598.

¹⁶⁰ BVerwG, Urteil vom 16.12.1988 – 4 C 48.86 – ZfBR 1989, S. 123 ff.

¹⁶¹ Drittes Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften vom 27.04.2005, BGBl. I, Seite 1138.

erforderlich, so gehört es zu den Aufgaben des Verfahrensmanagements, das entsprechende Verfahren parallel zum Bebauungsplanverfahren zu berücksichtigen. Soweit hinreichend sicher angenommen werden kann, dass die in Rede stehende Fläche tatsächlich aus der Fachplanungshoheit entlassen wird, kann die Gemeinde mit der Aufstellung des Bebauungsplans parallel zum Verfahren der Entlassung aus der Fachplanungshoheit bereits beginnen.¹⁶²

Die Beispiele evtl. erforderlicher Zielabweichungsentscheidungen, bahnrechtlicher Entwidmungen, Freigaben aus militärischer Nutzung, Entlassung aus anderen Sparten der Fachplanungshoheit, die notwendig sind, um dem Erfordernis des § 1 Abs. 4 BauGB nachzukommen, wurden aufgezeigt um darzustellen, dass die Aufgabe des Verfahrensmanagements darin besteht, im Rahmen der Umfeldanalyse solche Voraussetzungen der Bauleitplanung frühzeitig zu erkennen, die erforderlichen Verfahren mit den jeweils betroffenen Planungsträgern einzuleiten, sie in die Gesamtablaufplanung des Projekts aufzunehmen und den Verlauf dieser Verfahren bis zu deren Abschluss zu begleiten. Dabei kann es notwendig werden, in der Gesamtablaufplanung nachzusteuern, wenn sich zeigt, dass sich ein solches Verfahren verzögert oder es kann im Extremfall sein, dass ein Planungsverfahren abgebrochen werden muss, wenn sich diese Voraussetzungen der Planung entgegen den ursprünglich zu Grunde gelegten Annahmen nicht schaffen lassen.

4. Weitere Voraussetzungen der Bauleitplanung

a) Erforderlichkeit der Planung; § 1 Abs. 3 BauGB

Eine zentrale Vorgabe für Bauleitpläne ist § 1 Abs. 3 BauGB, wonach die Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen haben, „sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.“ Stehen einer konkreten Planung rechtliche oder tatsächliche Hindernisse entgegen, die dazu führen dass die Planung nicht realisiert werden kann, so ist die Erforderlichkeit im Sinne des § 1

¹⁶² Vgl. Kraft in Spannowsky/Uechtritz, BauGB, § 38 Rd. Nr. 33.

Abs. 3 BauGB nicht gegeben. Ein unter Verstoß gegen diese Vorgabe erlassener Bebauungsplan ist unwirksam¹⁶³.

Beispiel:

Ein Bebauungsplan führt zu Eingriffen in den Lebensraum einer besonders geschützten Tierart im Sinne des Anhangs IV der FFH-Richtlinie.¹⁶⁴ Dabei werden artenschutzrechtliche Verbote nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 und 3 BNatSchG berührt. Die Verbotstatbestände entfallen nicht aufgrund der Privilegierung für nach BauGB zulässige Eingriffe in Natur und Landschaft nach § 44 Abs. 5 BauGB, weil die ökologische Funktion der von dem Vorhaben betroffenen Fortpflanzungs- oder Ruhestätten nicht im räumlichen Zusammenhang weiterhin erfüllt werden können. Die Voraussetzungen einer Ausnahme nach § 45 BNatSchG oder einer Befreiung nach § 67 BNatSchG liegen nicht vor. Ergebnis: Die Planung kann nicht verwirklicht werden, § 1 Abs. 3 BauGB ist nicht erfüllt. Ein dennoch erlassener Bebauungsplan wäre wegen eines Verstoßes gegen § 1 Abs. 3 BauGB unwirksam.

b) Das interkommunale Abstimmungsgebot; § 2 Abs. 2 BauGB

Nach § 2 Abs. 2 BauGB sind die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abzustimmen. Dabei können sich die Gemeinden nach Satz 2 des § 2 Abs. 2 BauGB auf die ihnen durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen sowie auf Auswirkungen auf ihre zentralen Versorgungsbereiche berufen.

§ 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB als Konkretisierung des auch zuvor bestehenden interkommunalen Abstimmungsgebots wurde mit dem EAG Bau¹⁶⁵ eingefügt. Hintergrund dafür war, dass bis zu dieser gesetzlichen Klarstellung strittig war, ob sich die Gemeinden im Rahmen des interkommunalen Abstimmungsgebots auf ihre raumordnerische Funktionszuweisung berufen konnten.¹⁶⁶ Die Vorschrift hatte

¹⁶³ Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 07.12.1998 – 3 S 3113/97 -; VBlBW 1999, S. 174 oder BVerwG, Beschluss vom 14.06.2007 – 4 NB 21/07 -.

¹⁶⁴ Richtlinie 92/43/EWG vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie), ABl. EU 1992, L 206, S. 7.

¹⁶⁵ Europarechtsanpassungsgesetz Bau vom 24.06.2004, BGBl. I, 1359.

¹⁶⁶ Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB § 2, Rd. Nr. 118 m.w.N. zur Rechtsprechung.

schon vor der Ergänzung 2004 die Funktion, dass die planende Gemeinde im Sinne interkommunaler Abstimmung bei der Bauleitplanung auch auf schutzwürdige Belange von Nachbargemeinden im Rahmen der Abwägung Rücksicht zu nehmen hatte. Geltend gemacht wurden Verstöße gegen das Gebot der interkommunalen Abstimmung nahezu ausschließlich im Zusammenhang mit der Ansiedlung großflächigen Einzelhandels¹⁶⁷ oft „auf der grünen Wiese“, also in städtebaulich nicht integrierter Lage und in unmittelbarer Nähe zu Nachbarkommunen, die sich auf diese Weise der Gefahr ausgesetzt sahen, dass vorhandene zentrale Versorgungsbereiche infolge des Kaufkraftabflusses, den das in der Nachbargemeinde geplante Vorhaben auslöste, beeinträchtigt werden konnten. Mit dem aktuell zu beobachtenden Trend der Rückkehr großflächiger Einzelhandelsbetriebe in die Innenstädte zeigt sich nun das neue Phänomen, dass es auch Konflikte über die Auswirkungen solcher Betriebe in integrierter Lage mit dem vorhandenen Innenstadteinzelhandel geben kann.¹⁶⁸

Deshalb wurde in die Vorschrift neben der Klarstellung, dass die Gemeinden sich auf ihre raumordnungsrechtliche Funktion berufen können, zusätzlich die Vorgabe eingefügt, dass zu den schutzwürdigen Belangen einer Kommune auch der Schutz ihrer zentralen Versorgungsbereiche gehört. Die Vorschrift korrespondiert mit einer Reihe weiterer Vorgaben des BauGB (vgl. etwa § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB, § 9 Abs. 2a BauGB, § 34 Abs. 3 BauGB oder auch § 11 Abs. 3 BauNVO), die ebenfalls den Erhalt und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche zum Ziel haben.

Macht eine Nachbarkommune gegenüber der planenden Kommune die Verletzung des interkommunalen Abstimmungsgebots geltend und liegt eine Verletzung vor, weil sich die planende Gemeinde über die raumordnerische Funktion der Nachbarkommune hinweg gesetzt hat oder ein Vorhaben plant, dessen Auswirkungen die Funktion zentraler Versorgungsbereiche der Nachbargemeinde beeinträchtigt, so führt dies zur Fehlerhaftigkeit und Unwirksamkeit des Bebauungsplans.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Zur Definition des großflächigen Einzelhandels vgl. § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO.

¹⁶⁸ Vgl. dazu OVG Koblenz. Urteil vom 26.01.2011 – 1 C 11082/09 –; BauR 2011. S. 970 zum planerischen Ermessen der Kommune bei interkommunalen Umsatzumverteilungen.

¹⁶⁹ Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 2 Rd. Nr. 128.

Die Formulierung in § 2 Abs. 2 BauGB, wonach die „Auswirkungen“ zu betrachten und in die Abwägung einzustellen sind, hat in der Praxis zur Folge, dass Ansiedlungen des großflächigen Einzelhandels auch in Mittel- und Oberzentren, wo sie mit den raumordnungsrechtlichen Vorgaben für diese Kommunen übereinstimmen, stets nur auf der Basis einer sog. „Verträglichkeitsanalyse“ geplant werden sollten.

Diese Analyse geht dem Bebauungsplanverfahren zeitlich voran, sie basiert auf einer Ermittlung der Einzelhandelssituation in den Umgebungskommunen des geplanten Vorhabens (welche Sortimente, welche Betriebstypen, welche Verkaufsflächen, welche Stärken und Schwächen vorhandener zentraler Versorgungsbereiche in den Nachbarorten und in der Ansiedlungskommune liegen vor?) und soll anhand bekannter Erfahrungswerte (z. B. Umsatz pro m² für bestimmte Sortimente) aufzeigen, welche Verkaufsflächen und Sortimente im Hinblick auf die Funktion der Nachbarkommunen auf der Basis prognostizierter Umsatzverteilungen als raumordnerisch und städtebaulich vertretbar anzusehen sind.

Wird also im Rahmen eines komplexen Bebauungsplanverfahrens die Realisierung eines Vorhabens des großflächigen Einzelhandels angestrebt, so ist es Aufgabe des Verfahrensmanagements und des Vorhabenträgers, in Abstimmung mit der planenden Gemeinde, im Vorfeld des eigentlichen Bebauungsplanverfahrens eine solche Analyse ausarbeiten zu lassen, deren Ergebnis in der Regel sowohl die späteren Bebauungsplanfestsetzungen zu Verkaufsflächen und Sortimenten als auch den Inhalt eines flankierend abzuschließenden städtebaulichen Vertrages maßgeblich bestimmt. Da der Analyse zum Teil umfangreiche Recherchen zur Einzelhandelssituation in der Umgebung des geplanten Vorhabens vorausgehen müssen, ist für eine solche Analyse ein mit dem jeweiligen Gutachter abgestimmter Zeitraum vor Beginn des eigentlichen Bebauungsplanverfahrens einzuplanen.

c) Weitere Voraussetzungen aufgrund von Vorgaben des besonderen Verwaltungsrechts

Mit den vorstehend geschilderten, sich aus dem BauGB selbst ergebenden, Voraussetzungen der Bauleitplanung ist es aber nicht getan, weil diese mit einer Vielzahl weiterer spezialgesetzlich normierter Anforderungen, die im Rahmen der Bauleitplanung zu berücksichtigen sind, verflochten sind. Diese Verflechtungen sollen nachstehend anhand einiger willkürlich herausgegriffener Beispiele aufgezeigt werden.

1) Beispiel Landeswaldgesetz Baden-Württemberg (LWaldG):

Falls das geplante Vorhaben die Rodung von Waldflächen erfordert, sieht das LWaldG Baden-Württemberg hierfür ein zweistufiges Verfahren vor: Nach § 10 Abs. 2 LWaldG ist für Fälle, in denen in einem Bauleitplanverfahren eine anderweitige Nutzung (als Waldnutzung) festgesetzt werden soll, zunächst zu prüfen, ob die Genehmigung der Waldumwandlung (=Rodung) „in Aussicht gestellt“ werden kann. Ist dies der Fall, so erteilt die höhere Forstbehörde eine sog. „Waldumwandlungserklärung“, die noch nicht dazu berechtigt, Wald tatsächlich zu roden. Dies setzt vielmehr voraus, dass zuvor (auf der Basis der Umwandlungserklärung) eine Waldumwandlungsgenehmigung nach § 9 Abs. 1 LWaldG erteilt wird. Diese wird gem. § 10 Abs. 3 LWaldG wiederum nur erteilt, wenn die Inanspruchnahme der Waldfläche für die genehmigte Nutzungsart zulässig, der Bebauungsplan also in Kraft getreten, eine notwendige bau- oder immissionschutzrechtliche Genehmigung erteilt ist.

Dabei ist es Aufgabe der planenden Gemeinde, für die Erteilung der Waldumwandlungserklärung vor Inkraftsetzung des Bebauungsplans zu sorgen (§ 10 Abs. 1 LWaldG) und meist Sache des Vorhabenträgers (da er in diesem Zeitpunkt bereits der Waldbesitzer im Sinne des § 9 Abs. 2 LWaldG ist) die Waldumwandlungsgenehmigung zu erwirken.

Das Verfahren zur Erteilung einer Waldumwandlungserklärung ist aufwendig und zeitraubend, weil zu prüfen und gegebenenfalls zu vereinbaren ist, welche Möglichkeiten der Kompensation für die zu rodenden Waldbestände gem. § 9 Abs. 3 und 4 LWaldG gefordert werden und realistischer Weise erreichbar sind.

Beispiel:

§ 9 Abs. 3 LWaldG fordert als Regelfall die Kompensation von Eingriffen (Rodungen) in den Wald in Form von 1:1 Aufforstungen. Soweit eine vollständige Kompensation des Eingriffs im Sinne dieser Vorschrift nicht erreicht werden kann ist nach § 9 Abs. 4 LWaldG eine Walderhaltungsabgabe zu bezahlen. Dahinter steht die hergebrachte Auffassung des LWaldG, wonach es sich bei Wald auch um ein Wirtschaftsgut handelt, woraus folgt, dass Verluste infolge von Rodungen durch Aufforstungen zu ersetzen sind.

Dieser Grundsatz begegnet in der Praxis erheblichen Widerständen: so stehen in urbanen Verdichtungsräumen in aller Regel für eine Aufforstung in größerem Umfang keine Flächen zur Verfügung. Überdies wehrt sich die Landwirtschaft in zunehmendem Maße gegen die Inanspruchnahme von landwirtschaftlich genutzten Flächen für derartige Kompensationsmaßnahmen und auch der Naturschutz befürwortet solche Aufforstungen aus naturschutzfachlicher Sicht häufig nicht.

Das setzt dem Waldausgleich in Form von Aufforstungen enge Grenzen so dass in der Praxis der Ausgleich mittels nach LWaldG zulässiger anderer Maßnahmen bzw. die Zahlung einer Waldausgleichsabgabe meist unvermeidbar sind.

Bei unvermeidbaren flächenhaften Waldeingriffen erfolgt die Suche meist per Anzeige in den Mitteilungsblättern in Frage kommender Gemeinden, die Verteilung von Flyern in Haushalte u. ä. Selbst wenn diese Suche oft nur wenige geeignete Flächen erbringt, wird sie dennoch von den zuständigen Forstbehörden regelmäßig gefordert. Für diese Suche hat das Verfahrensmanagement ausreichend Zeit einzuplanen, wobei es sich um einen Vorgang handelt, der zeitlich parallel zum Bebauungsplanaufstellungsverfahren ausgeführt werden kann.

Die Bedeutung für das Bebauungsplanverfahren ergibt sich aus § 10 Abs. 2 S. 3 LWaldG. Nach dieser Vorschrift kann der Bebauungsplan nicht genehmigt werden, falls eine notwendige Umwandlungserklärung nicht erteilt wird. Mit anderen Worten: die Umwandlungserklärung muss in solchen Fällen zwingend beim Satzungsbeschluss über den Bebauungsplan vorliegen.

2) Beispiel Wasserrecht:

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 16 BauGB können im Bebauungsplan Flächen für die Wasserwirtschaft, für Hochwasserschutzanlagen und für die Regelung des Wasserabflusses festgesetzt werden. Damit ist geklärt, dass im Bebauungsplan solche Flächen festgesetzt werden können, ohne dass vorher eine entsprechende wasserrechtliche Entscheidung vorliegt. Allerdings ändert diese planungsrechtliche Festsetzungsmöglichkeit nichts daran, dass die Realisierung entsprechender Anlagen oder Einrichtungen unter Umständen einer wasserrechtlichen Entscheidung bedarf. Das Prüfprogramm einer konkreten wasserrechtlich erlaubnis- oder genehmigungspflichtigen Anlage richtet sich ausschließlich nach den Vorgaben des Wasserrechts, nicht nach jenen des Bauplanungsrechts. Es kann also sein, dass Festsetzungen eines Bebauungsplans nach § 9 Abs. 1 Nr. 16 BauGB unwirksam sind, weil sich nach Erlass des Bebauungsplans herausstellt, dass die festgesetzten Anlagen wasserrechtlich nicht genehmigungsfähig sind, die Festsetzungen mithin nicht verwirklicht werden können.¹⁷⁰

Konsequenz daraus: Wasserrechtlich notwendige Entscheidungen müssen bis zum Satzungsbeschluss über einen Bebauungsplan, der Festsetzungen zu wasserrechtlichen Tatbeständen trifft, vorliegen. Lässt sich dies nicht erreichen, so muss mit der zuständigen Wasserbehörde zumindest abgestimmt sein, dass diese aus fachlicher Sicht keine Einwände gegen die beabsichtigten Festsetzungen hat. Auch hier gilt, dass das Verfahrensmanagement die notwendige Zeit für solche Verfahren, die zeitlich parallel zum Bebauungsplanaufstellungsverfahren betrieben werden können, einzuplanen und den Verfahrensverlauf zu beobachten hat. Bei Verfahrensverzögerungen ist vom Verfahrensmanagement nachzusteuern falls Ergebnisse dieser Verfahren für den Bebauungsplan konkretisiert sein müssen und nicht nachfolgend zum Bebauungsplan vorgelegt werden können.

¹⁷⁰ VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 16.07.2000 – 8 S 1513/99 -, NuR 2002, S. 288.

3) Beispiel Überschwemmungsgebiete

a. „Neue“ Baugebiete; § 78 Abs. 1 Nr. 1 WHG:

Nach § 78 Abs. 1 Nr. 1 Wasserhaushaltsgesetz (WHG)¹⁷¹ in der seit dem 01.03.2010 geltenden Fassung ist es in festgesetzten Überschwemmungsgebieten untersagt, neue Baugebiete in Bauleitplänen oder sonstigen städtebaulichen Satzungen nach dem Baugesetzbuch auszuweisen (Planungsverbot). Hiervon ausgenommen ist lediglich die Aufstellung von Bauleitplänen für Häfen oder Werften.

Von diesem absoluten Planungsverbot in Überschwemmungsgebieten kann die zuständige Behörde nach § 78 Abs. 2 WHG Ausnahmen zulassen, wenn die Kriterien des § 78 Abs. 2 Nr. 1 bis 9 WHG kumulativ erfüllt sind.

Da in § 78 Abs. 1 Nr. 1 WHG ausdrücklich von „neuen“ Baugebieten die Rede ist, stellt sich zunächst die Frage, wann ein Baugebiet als „neu“ im Sinne der genannten Vorschrift zu betrachten ist. Hierzu hat das Bundesverwaltungsgericht in der Entscheidung vom 03.06.2014¹⁷² ausgeführt, dass dieses Planungsverbot nach WHG nur solche Flächen erfasse, die erstmalig einer Bebauung zugeführt werden. Es betreffe also weder bereits beplante Flächen, für die im Rahmen einer Bebauungsplanänderung z. B. die Gebietsart nach BauNVO oder das Maß der baulichen Nutzung geändert werden solle, noch Flächen im Innenbereich nach § 34 BauGB.

Im Rahmen der Analyse der Planungsvoraussetzungen hat das Verfahrensmanagement also auch festzustellen, ob das Plangebiet ganz oder zu Teilen in einem Überschwemmungsgebiet liegt und, ist das der Fall, ob ein „neues“ Baugebiet im Sinne dieser Rechtsprechung anzunehmen ist und somit ein Planungsverbot nach WHG besteht sowie, ob eine Ausnahme von diesem Planungsverbot in Betracht kommt, weil die Kriterien des § 78 Abs. 2 Nr. 1 bis 9 WHG erfüllt werden können. Dabei ist zum einen zu berücksichtigen, dass die kumulativ zu erfüllenden Krite-

¹⁷¹ Wasserhaushaltsgesetz vom 31.07.2009, BGBl. I, S. 2585, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.07.2016, BGBl. I, S. 1839.

¹⁷² BVerwG, Urteil vom 03.06.2014 – 4 CN 6/12 -; UPR 2014, S. 354.

rien für die Erteilung einer Ausnahme eine hohe Hürde darstellen¹⁷³ und dass zum anderen jedenfalls nach der für Baden-Württemberg geltenden Rechtslage nicht in jedem Fall ohne weiteres feststellbar ist, ob das Plangebiet in einem Überschwemmungsgebiet liegt und somit ein absolutes Planungsverbot gegeben ist.

Letzteres ergibt sich für Baden-Württemberg daraus, dass gem. § 65 Abs. 1 Nr. 2 Wassergesetz für Baden-Württemberg (WG)¹⁷⁴ als festgesetzte Überschwemmungsgebiete alle Gebiete gelten,

- die zwischen oberirdischen Gewässern und Dämmen oder Hochufern liegen,
- in denen ein Hochwasserereignis statistisch einmal in 100 Jahren zu erwarten ist (sog. „HQ-100-Gebiete“),
- die auf der Grundlage einer Planfeststellung oder Plangenehmigung für die Hochwasserentlastung oder Rückhaltung beansprucht werden.

Woraus sich ergibt, dass es für die Festsetzung solcher Gebiete keines gesonderten Rechtsaktes bedarf, zumal § 65 Abs. 1 letzter Satz WG ausdrücklich klarstellt, dass die Karten der Überschwemmungsgebiete nur deklaratorische Bedeutung haben.

Das stellt die Bauleitplanung für „neue“ Baugebiete vor das Problem, dass im Einzelfall festgestellt werden muss, ob das Gebiet ganz oder zu Teilen in einer HQ-100-Fläche liegt oder nicht, wobei überdies davon ausgegangen werden kann, dass HQ-100-Gebiete nicht statisch sind. Ihre Ausdehnung kann sich durch Maßnahmen (z. B. Hochwasserschutzmaßnahmen oder die Anlegung von Re-

¹⁷³ Die Kriterien des § 78 Abs. 2 lauten: Wenn (Nr. 1) keine anderen Möglichkeiten der Siedlungsentwicklung bestehen oder geschaffen werden können, (Nr. 2) das neu auszuweisende Gebiet unmittelbar an ein bestehendes Baugebiet angrenzt, (Nr. 3) eine Gefährdung von Leben oder erhebliche Gesundheits- oder Sachschäden nicht zu erwarten sind, (Nr. 4) der Hochwasserabfluss und die Höhe des Wasserstandes nicht nachteilig beeinflusst werden, (Nr. 5) die Hochwasserrückhaltung nicht beeinträchtigt und der Verlust von verloren gehendem Rückhalteraum umfang-, funktions- und zeitgleich ausgeglichen wird, (Nr. 6) der bestehende Hochwasserschutz nicht beeinträchtigt wird, (Nr. 7) keine nachteiligen Auswirkungen auf Oberlieger und Unterlieger zu erwarten sind, (Nr. 8) die Belange der Hochwasservorsorge beachtet sind und (Nr. 9) die Bauvorhaben so errichtet werden, dass bei einem Bemessungshochwasser, das der Festsetzung des Überschwemmungsgebiets zu Grunde liegt, keine baulichen Schäden zu erwarten sind.

¹⁷⁴ Wassergesetz für Baden-Württemberg (WG) vom 03.12.2013, GBl. S. 389, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.12.2014, GBl. S. 777.

tentionsflächen) weit außerhalb des eigentlichen Plangebiets verändern. Maßgeblich für die Ausdehnung des HQ-100-Gebietes ist der Zustand im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bebauungsplans.

b. Bauliche Anlagen in Gebieten nach §§ 30, 33, 34 und 35 BauGB; § 78 Abs. 1 Nr. 2 WHG:

Für die Bauleitplanung in Fällen, in denen Innenbereichsflächen nach § 34 BauGB überplant oder bestehende Bebauungspläne geändert werden sollen ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Ausnahme nach § 78 Abs. 3 WHG gegeben sind. Hierfür sieht das WHG vier ebenfalls kumulativ zu erfüllende Kriterien vor.¹⁷⁵ Es herrscht soweit ersichtlich Einvernehmen dahingehend, dass in solchen Fällen die Ausnahme nicht bereits vor dem Satzungsbeschluss vorliegen muss sondern in die Ausnahmelage „hineingeplant“ werden kann. Das bedeutet für das Verfahrensmanagement eines komplexen Verfahrens zur Schaffung von Baurecht in der Praxis:

- Es muss vor dem Satzungsbeschluss verbindlich geklärt sein, ob die Ausnahmevoraussetzungen nach § 78 Abs. 3 WHG erfüllt werden können, weil anderenfalls Bauvorhaben auf der Basis dieser Bauleitplanung nicht zugelassen werden können.
- Etwaige Maßnahmen zum Ausgleich verloren gehenden Rückhalterausms müssen zum Zeitpunkt des Eingriffs bereits ausgeglichen, also wirksam, sein.

Schon aus dieser kursorischen Darstellung ergibt sich, dass die Neufassung der Vorschriften zum Hochwasserschutz eine weitere zwingend zu beachtende und im Ablaufplan zu berücksichtigende zeitliche Komponente in solche Bebauungsplanaufstellungs- bzw. Genehmigungsverfahren einbringen, die Flächen zum Gegenstand haben, die ganz oder zu Teilen in einem Überschwemmungsgebiet liegen.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Kriterien nach § 78 Abs. 3 WHG: wenn (1) die Hochwasserrückhaltung nicht oder nur unwesentlich beeinträchtigt und der Verlust von verloren gehendem Rückhalterausm zeitgleich ausgeglichen wird, (2) der Wasserstand und der Abfluss bei Hochwasser nicht nachteilig verändert, (3) bestehender Hochwasserschutz nicht beeinträchtigt und (4) das Vorhaben hochwasserangepasst ausgeführt wird.

¹⁷⁶ Vgl. dazu Beispiel 4 in Kapitel A, I. Abschnitt.

d) Natur- und Artenschutz in der Bauleitplanung

Der Grundsatz, wonach die Belange der Umwelt bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zu beachten sind, findet sich in § 1 Abs. 5 BauGB, wonach Bauleitpläne eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung gewährleisten sollen, die soziale, wirtschaftliche und umweltschützende Anforderungen in Einklang bringt. Diese allgemeine Vorgabe wird konkretisiert durch § 1a BauGB, der weitergehende Anforderungen an die bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zu beachtenden Belange des Umweltschutzes definiert.

(1) Naturschutz – der sog. „Baurechtskompromiss“

Die umfangreichen Inhalte der Vorgaben nach § 1a BauGB und die zwischenzeitlich zu dieser Vorschrift ergangene Judikatur können an dieser Stelle nicht diskutiert werden. Für die Fragestellungen, die Gegenstand dieser Arbeit sind, ist lediglich hervorzuheben dass § 1a Abs. 3 Satz 1 BauGB regelt, dass die in § 1 Abs. 5 BauGB definierten Belange des Umweltschutzes der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zugänglich sind. Dies gilt ausdrücklich auch für durch die Aufstellung des Bebauungsplans zulässige Eingriffe, die der Eingriffsregelung nach dem BNatSchG unterliegen. Dabei wird der Ausgleich von Eingriffen in nach BNatSchG geschützte Rechtsgüter gem. § 18 Abs. 1 BNatSchG auf die Ebene der Bauleitplanung zeitlich vorverlagert und dort entschieden; sog. „Baurechtskompromiss“.¹⁷⁷ Mit der Entscheidung über den Ausgleich von Eingriffen in die Schutzgüter Natur und Landschaft im Rahmen der Bebauungsplanaufstellung ist geklärt dass der planerisch zulässige Eingriff im Rahmen der Verwirklichung der Angebotsplanung erfolgen darf. Eine Vorgehensweise, die für das Verfahren und für die Zulassung von Vorhaben von weitreichender Bedeutung ist, wie der nachfolgende Vergleich mit der Regelungssystematik des europarechtlichen Artenschutzes aufzeigt.

(2) Artenschutz

Der Artenschutz spielt in der Bauleitplanung allgemein, insbesondere aber bei oft flächenintensiven Vorhaben, die im Rahmen komplexer Verfahren zur Schaffung

¹⁷⁷ Vgl. statt vieler: Runkel, UPR 1993, 203 sowie das Schaubild von Koch in Spannowsky/Büchner, S. 121.

von Baurecht zugelassen werden sollen, eine bedeutende Rolle, wobei das BNatSchG zwischen besonderem Artenschutz (§§ 44 ff. BNatSchG) für streng geschützte Arten und europäische Vogelarten (besonders geschützte Arten) und allgemeinem Artenschutz (§§ 39 ff. BNatSchG) für nach nationalem Recht streng geschützte und andere Arten unterscheidet.

Die besonders geschützten Arten unterliegen dem europarechtlichen Schutzregime. Sie ergeben sich aus dem Anhang IV der FFH-Richtlinie¹⁷⁸ oder aus der Vogelschutzrichtlinie¹⁷⁹. Für diese besonders geschützten Arten untersagt § 44 Abs. 1 BNatSchG den Zugriff auf wild lebende Tiere. Verboten ist danach jeder menschliche Zugriff, der die Verletzung oder Tötung eines Tieres der besonders geschützten Arten zur Folge hat.¹⁸⁰ Dabei spielt die Motivation, die dem Zugriff zu Grunde liegt, nach § 44 Abs. 1 BNatSchG keine Rolle. Das Zugriffsverbot wird demnach auch dann verletzt, wenn Tiere z. B. zur Vorbereitung der Realisierung eines Vorhabens oder zum Zwecke der Umsiedlung eingefangen werden sollen.¹⁸¹

Damit wäre ein Zustand erreicht, der die Realisierung jedweden Vorhabens unterbinden würde, wenn dabei die Möglichkeit bestünde, dass streng geschützte Arten betroffen sein könnten. Eine Möglichkeit, die bei Bauvorhaben, die bislang nicht baulich genutzte Flächen in Anspruch nehmen, nie ausgeschlossen werden kann. Für das Planfeststellungsrecht hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass die nicht zu verhindernde Tötung geschützter Individuen nicht in jedem Fall den Tatbestand des § 44 Abs. 1 BNatSchG erfüllt sondern dass dieses Verbot erst greifen soll, wenn das jeweilige Vorhaben das Risiko der Tötung von Individuen geschützter Arten „signifikant erhöht“.¹⁸² Das kann dadurch vermieden werden, dass „Maßnahmen ergriffen werden, die das spürbar erhöhte Risiko auf ein Normalmaß absenken.“¹⁸³

¹⁷⁸ FFH-Richtlinie, vgl. Fußnote 158.

¹⁷⁹ Richtlinie 2009/147 EG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie), ABl. EU 2010, L 20/7.

¹⁸⁰ Gellermann in Landmann/Rohmer, BNatSchG, § 44 Rd. Nr. 8.

¹⁸¹ Gellermann in Landmann/Rohmer, BNatSchG, § 44 Rd. Nr. 8 m. w. N.

¹⁸² Vgl. z. B. BVerwG, Urteil vom 14.07.2011 – 9 A 12.10 -; BVerwGE 140, S. 149 ff. oder auch BVerwG, Urteil vom 09.07.2008 – 9 A 14.07 -; NuR 2009, S. 112. Zur Kritik an dieser Rechtsprechung: Stehlin/Karlin in VBIBW 2013, S. 81 ff. oder auch Brandt, NuR 2013, S. 482.

¹⁸³ BVerwG, Urteil vom 09.07. 2008, vgl. vorhergehende Fußnote.

Für die Bauleitpläne gilt allerdings § 44 Abs. 5 BNatSchG, wonach für Vorhaben, die nach dem Baugesetzbuch zulässig sind, die Zugriffsverbote nur nach Maßgabe des § 44 Abs. 5 Satz 2 bis 5 BNatSchG gelten. Nach dieser Vorgabe liegen Verstöße gegen die Verbote des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG (Zugriffsverbote) und des § 33 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG (Verbot, Fortpflanzungs- oder Ruhestätten streng geschützter Arten zu entnehmen, zu beschädigen oder zu zerstören) dann nicht vor, wenn die ökologische Funktion der von dem Eingriff betroffenen Fortpflanzungs- oder Ruhestätten im räumlichen Zusammenhang weiterhin erfüllt wird. Um letzteres zu erreichen können vorgezogene artenschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen¹⁸⁴ festgesetzt werden.

Es stellt sich die Frage, ob die offenbar vom Gesetzgeber intendierte Privilegierung von Bebauungsplänen gegenüber Planfeststellungsverfahren in der Praxis wirklich weiterhilft bzw. welche Folgen die geschilderte gesetzliche Regelung für Bebauungsplanverfahren hat. Dabei fällt zunächst auf, dass die Regelung des § 44 Abs. 5 BNatSchG eine ganze Reihe unbestimmter Rechtsbegriffe enthält, über die Juristen und Wildbiologen trefflich streiten können (und dies auch tun). Es fällt weiter auf, dass in dieser Vorschrift – anders als bei den Regelungen zu den nach nationalem Recht streng geschützten oder „anderen“ Arten – von einer Abwägung im Bebauungsplanverfahren keine Rede ist. Mit anderen Worten: die Belange des europarechtlichen Artenschutzes sind strikt zu beachten. Sie können im Rahmen der planerischen Abwägung nicht überwunden werden.¹⁸⁵

Es kommt hinzu, dass die artenschutzrechtlichen Verbote anders als die Belange der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nicht in das Planungsverfahren zeitlich vorverlagert werden können. Sie greifen dann, wenn mit der Realisierung des Vorhabens begonnen werden soll, also dann, wenn der Bagger anrückt. Für die Bauleitplanung folgt daraus, dass im Vorfeld zu prüfen ist ob streng geschützte Arten betroffen sind und ob – gegebenenfalls nach § 44 Abs. 5 BNatSchG – davon ausgegangen werden kann dass artenschutzrechtliche Verbote nicht verwirklicht werden. Lässt sich diese Frage nicht bejahen, dann kann es sein, dass der Bebauungsplan wegen des Verstoßes gegen artenschutzrechtliche Verbote nicht vollzugsfähig ist. Seine Aufstellung würde dann an § 1 Abs. 3 BauGB scheitern.

¹⁸⁴ Sog. „CEF-Maßnahmen“, vgl. Rd. Nr. 107.

¹⁸⁵ Kratzsch/Schumacher, NatSchG Baden-Württemberg, vor § 41 NatSchG, Rd. Nr. 39.

Selbst wenn der Bebauungsplan unter Berücksichtigung dieser rechtlichen Vorgaben aufgestellt werden kann, weil die Prüfung ergibt, dass zum Zeitpunkt der Bebauungsplanaufstellung artenschutzrechtliche Verbote nicht verwirklicht sind oder mit Hilfe von CEF-Maßnahmen ausgeglichen werden können, verbleibt das Risiko beim Vorhabenträger, dass sich bis zur Inanspruchnahme des Planungsrechts möglicher Weise andere besonders geschützte Tierarten angesiedelt haben können, die eine Realisierung des Vorhabens unmöglich machen. Eine kontinuierliche Beobachtung der Fauna vor Ort, die vor dem Aufstellungsbeschluss über den Bebauungsplan beginnt und aufgrund des meist notwendigen mehrjährigen Monitorings der ergriffenen Maßnahmen mit dem ersten Baggerbiss noch nicht lange nicht endet, ist unerlässlich.

Hinzu kommt, dass mit der Ausführung von CEF-Maßnahmen nicht erst zeitgleich mit der Realisierung des städtebaulichen Vorhabens begonnen werden kann, weil die Verwirklichung artenschutzrechtlicher Verbote nur vermieden werden kann, wenn solche Maßnahmen zum Zeitpunkt des Eingriffs bereits wirksam sind, was einen entsprechenden zeitlichen Vorlauf der Herstellung der CEF-Maßnahmen vor Baubeginn voraussetzt.

Es gehört zu den Aufgaben des Verfahrensmanagements, die entsprechenden Vorbereitungen und Untersuchungen einzuplanen und gegebenenfalls erforderliche vertragliche Vereinbarungen zwischen der zuständigen Naturschutzbehörde, der planenden Gemeinde und dem Vorhabenträger auszuarbeiten, die für die Vertragsverhandlungen erforderliche Zeit einzuplanen und die Vertragsverhandlungen sowie die Fertigstellung der Verträge zu betreuen.

Lediglich der Vollständigkeit halber soll an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben, dass es die Möglichkeit gibt, eine Ausnahme von artenschutzrechtlichen Verboten zu erwirken, wobei für Vorhaben der hier diskutierten Art oft nur die Ausnahme nach § 45 Abs. 7 Nr. 5 BNatSchG in Frage kommt, die das Vorliegen zwingender Gründe des öffentlichen Interesses voraussetzt. Eine Hürde, die nicht leicht zu überwinden ist. Im äußersten Fall existiert überdies die Möglichkeit einer Befreiung nach § 67 Abs. 1 BNatSchG. Deren Anforderungen sind allerdings so hoch, dass ein Vorhabenträger diese Möglichkeit besser von vornherein aus seinen Erwägungen ausschließen sollte.

Der Raum, den die Ausführungen zum Artenschutz hier einnehmen korrespondiert in direkter Relation mit dem Aufwand der in der Praxis bei der Bearbeitung solcher Fragen zu treiben ist. Vieles ist ungeklärt.

Für das Verfahrensmanagement ist festzuhalten, dass dieser Problembereich so früh wie möglich angegangen werden muss, dass es notwendig ist, hier auch die eingeschalteten Fachleute (z. B. Biologen) zu begleiten und dass eine professionelle Öffentlichkeitsarbeit in dieser Frage über Erfolg oder Mißerfolg des Vorhabens entscheiden kann.

5. Materielle Inhalte der Bauleitpläne

Nach den vorstehenden, umfangreichen Ausführungen zu den Voraussetzungen der Aufstellung eines wirksamen Bebauungsplans ist der Vollständigkeit halber auf die möglichen materiellen Inhalte eines Bebauungsplans einzugehen.

Die zulässigen materiellen Inhalte von Bauleitplänen ergeben sich für Flächennutzungspläne aus § 5 Abs. 2 BauGB, für Bebauungspläne aus § 9 Abs. 1 BauGB in Verbindung mit den Vorgaben der BauNVO. Die durch die vorstehenden gesetzlichen Regelungen abschließend normierten Festsetzungsmöglichkeiten insbesondere in Bebauungsplänen sind sehr umfangreich und können bei Bedarf stark ausdifferenziert werden. Eine Darstellung im Rahmen dieser Arbeit, die sich nicht den planerischen Inhalten von Bauleitplänen, sondern dem Verfahren zu ihrer Aufstellung widmet, könnte deshalb notwendiger Weise nur einen cursori-schen Überblick geben. Es sei deshalb an dieser Stelle nur darauf hingewiesen, dass sowohl im Flächennutzungsplan als auch im Bebauungsplan die Darstellung bzw. Festsetzung von Flächen für bestimmte zulässige Nutzungen im Mittelpunkt steht.

Eine Ausnahme stellt § 9 Abs. 2 BauGB dar, der in die Bebauungspläne erstmals eine zeitliche Komponente einführt, indem er zulässt, dass im Bebauungsplan festgesetzt werden kann, dass bestimmte der in ihm festgesetzten Nutzungen und Anlagen nur

- für einen bestimmten Zeitraum zulässig oder
- bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig sind.

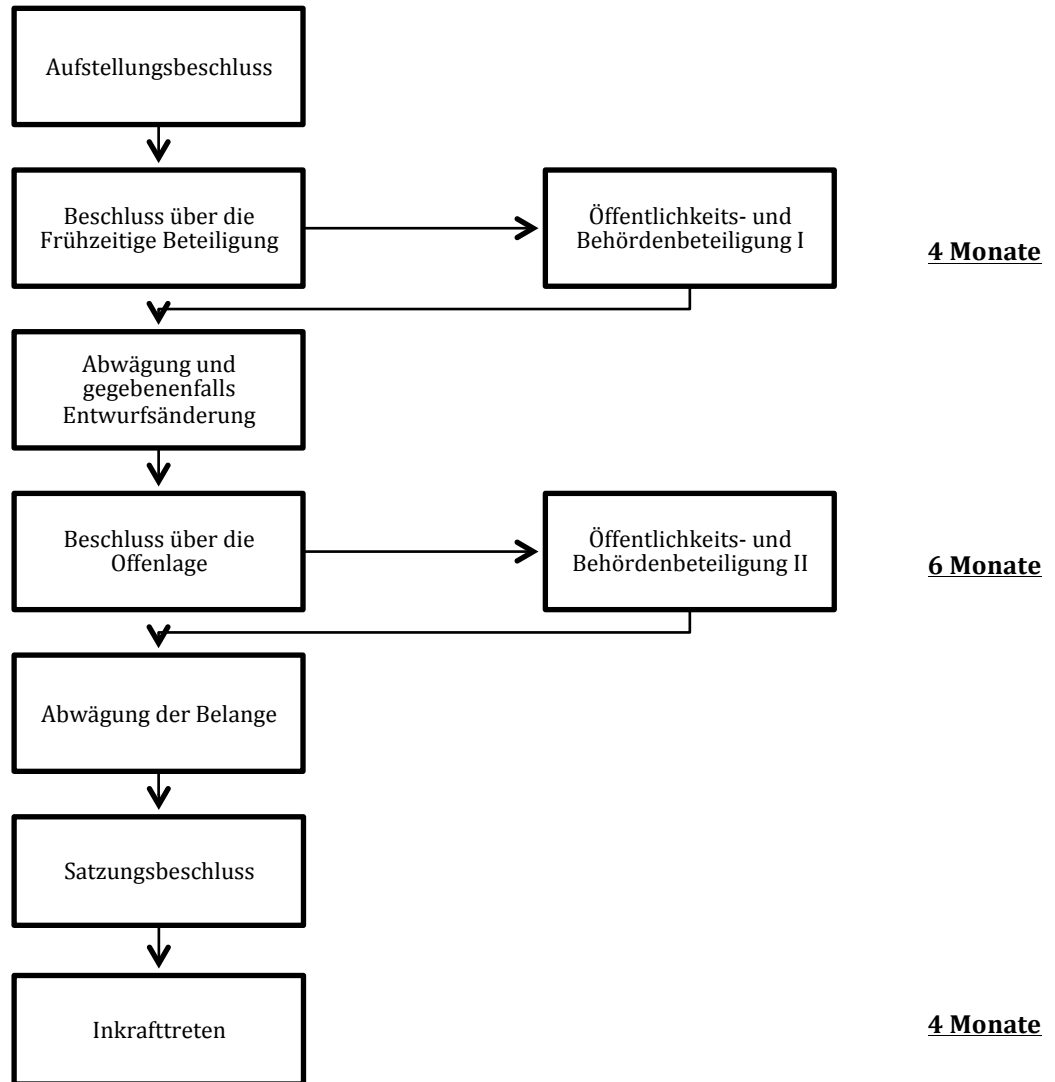
Beispiel:

Ein Bebauungsplan für eine gewerbliche Nutzung lässt auf einer Teilfläche des Plangebiets eine Erprobungsbahn für Kraftfahrzeuge zu. Für den Fall, dass die Erprobungsbahn ganz oder teilweise beseitigt wird, ist auf den Flächen eine nach Art und Maß der baulichen Nutzung im Bebauungsplan definierte andere Nutzung zulässig. Eine ansonsten erforderliche Bebauungsplanänderung bei Aufgabe der Erprobungsbahn kann damit vermieden werden.

II Zeitbedarf für die Aufstellung eines Bebauungsplans

1. Idealtypischer Ablauf

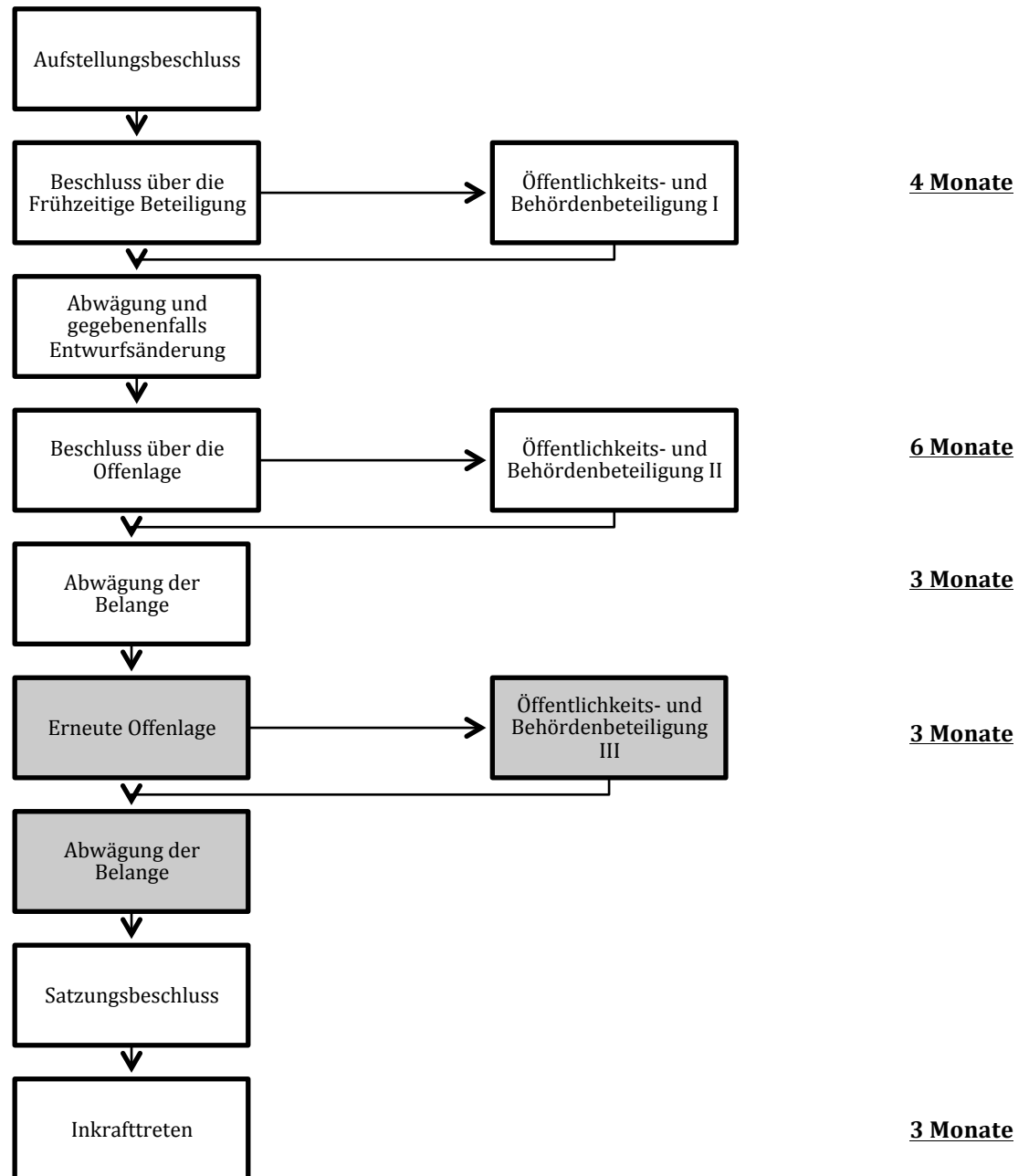
Abbildung 2: Ablauf des Bebauungsplanverfahrens



Zeitbedarf: 14 bis 16 Monate

2. **Ablauf bei Wiederholung der Offenlage**

Abbildung 3: Ablauf des Bebauungsplanverfahrens mit erneuter Entwurfsauslegung



Zeitbedarf: Mindestens 3 Monate zusätzlich.

III Verhältnis Bauleitplanung und Vorhabengenehmigung

Das Verfahrensmanagement ist – wie in Kapitel E, I. und III. Abschnitt, näher ausgeführt werden wird – auch in der Funktion des Mittlers zwischen Gemeinde und Vorhabenträger tätig, wobei es zu seinen Aufgaben gehört, das Scharnier zwischen der üblicher Weise vorwiegend technisch geprägten Planung des Vorhabenträgers, der demgegenüber umfangreichere Belange berücksichtigenden Bauleitplanung der Gemeinde und den zu beachtenden rechtlichen Vorgaben zu bilden.

Dabei zeigt sich in der Praxis häufig, dass mitunter die Tatsache Schwierigkeiten bereitet, dass Bauleitpläne zulässiger- und meistens auch notwendiger Weise einen deutlich höheren Abstraktionsgrad aufweisen als eine Genehmigungsplanung. Bedingt wohl dadurch, dass die meisten Bebauungspläne, für die ein komplexes Bebauungsplanverfahren durchgeführt wird, auf ein einzelnes Vorhaben bezogen sind, werden die Abstraktionsebenen der Bauleitplanung einerseits und der Genehmigungsplanung andererseits häufig vermischt. Es ist Sache des Verfahrensmanagements, diese Ebenen auseinander zu halten und den Beteiligten zu erläutern, welcher Abstraktionsgrad für das Verfahren zum jeweils gegebenen Zeitpunkt noch vertretbar, bzw. welcher Konkretisierungsgrad anzustreben oder notwendig ist.

Hier liegt im Übrigen auch die Schnittstelle des Übergangs von der Bauleitplanung in die Genehmigungsplanung, die vor allem für den Vorhabenträger häufig schwer zu definieren ist, weil sie in seinen Projektplanungen keine Zäsur sondern einen fließenden Übergang von der Planungsidee zur Ausführungsplanung darstellt. Der Vorhabenträger sieht hier (zu Recht) keinen Anlass für eine inhaltliche Zäsur, die dieser Übergang in den Rechtsverfahren aber nun einmal bedeutet. Das Verfahrensmanagement muss deshalb vor allem den Planern und Gutachtern des Vorhabenträgers verdeutlichen, wo genau dieser Übergang stattfindet und wann der Zeitpunkt erreicht ist, ab dem es im Bebauungsplanverfahren zu erheblichem zeitlichem Verzug kommen kann, wenn danach noch wesentliche Änderungen vorgenommen werden, die zu Bebauungsplanentwurfsänderungen führen. Dieser Zeitpunkt wird von den technisch und wirtschaftlich geprägten Mitarbeitern, Planern und Fachgutachtern des Vorhabenträgers meist als willkürlich und aufgesetzt empfunden, so dass es erheblichen Argumentationsauf-

wand und Vertrauen in das Verfahrensmanagement braucht, um diesen Zeitpunkt, mitunter auch als „Planungsfreeze“ bezeichnet, festzulegen und alle Beteiligten auf seine Einhaltung einzuschwören. Auch hier zeigt sich, dass Verfahrensmanagement nicht nur die Planung und Einhaltung des zeitlichen Verfahrensablaufs beinhaltet, sondern in ebenso großem Maße die Betreuung der Verfahrensinhalte. Das Verfahrensmanagement gibt vor, wann der Planungsfreeze unabdingbar notwendig ist und muss fast immer Nachzügler mit unbestritten guten Änderungsideen nach diesem Zeitpunkt abweisen oder zurückstellen.

D Verfahrensbeteiligte

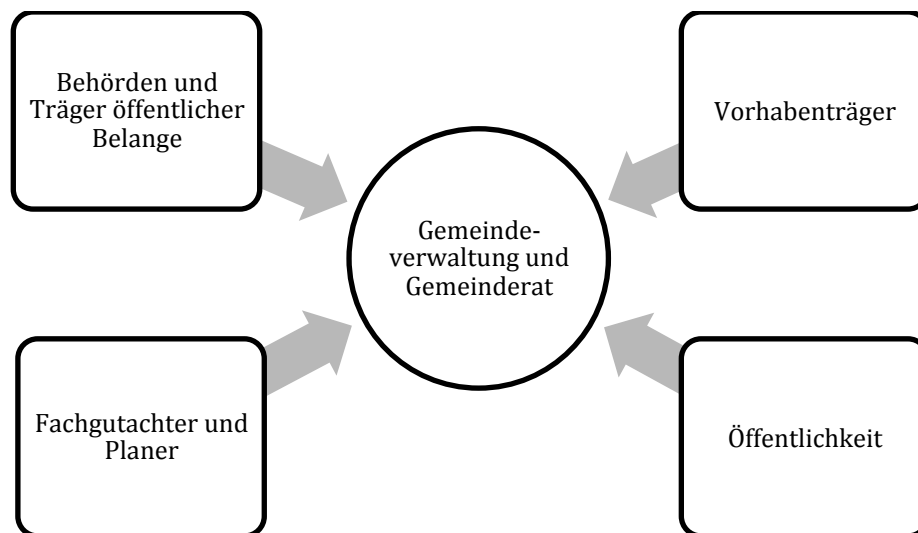
I Umfeldanalyse – Rolle und Funktion der Verfahrensbeteiligten

1. Verfahrensbeteiligte

In Verfahren zur Schaffung von Baurecht treten in der Regel stets dieselben Beteiligten und Interessengruppen¹⁸⁶ auf den Plan, deren Einfluss auf das Verfahren von Beginn an kontinuierlich beobachtet und berücksichtigt werden sollte. Es gehört zu den Aufgaben des Verfahrensmanagements, diese Beteiligten und Interessengruppen und das von ihnen erzeugte Interessengeflecht im Umfeld eines konkreten Verfahrens zu Beginn des Verfahrens zusammen mit der Gemeinde und dem Vorhabenträger zu analysieren und in Abstimmung mit diesen die Kommunikation mit solchen Beteiligten und Interessengruppen zu begleiten.

Die regelmäßig anzutreffenden Beteiligten und Interessengruppen zeigt die folgende Übersicht:

Abbildung 4: Beteiligte im Bauleitplanverfahren



¹⁸⁶ In der Literatur zum Projektmanagement auch als „Stakeholder“ bezeichnet; vgl. die Darstellung bei Reuter, S. 56 ff.

Selbst wenn bei Beginn eines komplexen Bebauungsplanverfahrens die Standortentscheidung für ein konkretes Vorhaben im Konsens bereits dem Grunde nach getroffen sein sollte, muss beachtet werden, dass sich rechtliche, kommunalpolitische oder wirtschaftliche Rahmenbedingungen im Laufe des Verfahrens ebenso ändern können, wie persönliche Einstellungen der Beteiligten zu dem zu planenden Projekt. Eine Umfeldanalyse als kontinuierlicher Prozess, der diese Entwicklungen mitverfolgt, ist deshalb unerlässlich.¹⁸⁷

Diese Umfeldanalyse hat den Zweck, das oft komplizierte Interessengeflecht rund um ein städtebauliches Projekt übersichtlich darzustellen und auf diese Weise potentielle Einflussgrößen frühzeitig zu erkennen. Ziel dieser Analyse ist es, professionelles Agieren seitens der Gemeinde und des Vorhabenträgers anstelle mehr oder weniger improvisierten Reagierens zu setzen.¹⁸⁸ Diese Umfeldanalyse wird bis jetzt nur selten systematisch durchgeführt. In der Praxis ist es meist der Bürgermeister, der am besten einschätzen kann welche Interessen auf Seiten des Gemeinderats und der Bürgerschaft bestehen. Allerdings gibt es auch Beispiele aus jüngerer Zeit, bei denen sich zeigte, dass Bürgermeister und Gemeinderat die Stimmung in der Bevölkerung falsch eingeschätzt hatten, was zum Scheitern des geplanten städtebaulichen Projekts führte.¹⁸⁹

2. Umfeldanalyse nach Rattay

Solche negativen Beispiele in Verbindung mit der aktuellen Diskussion über die Stärkung der Bürgerbeteiligung bis hin zu Überlegungen, Elemente der direkten Demokratie in die Entscheidungsfindung einzubeziehen¹⁹⁰ zeigen, dass eine professionelle und laufende Umfeldanalyse bei städtebaulichen Projekten von einigem Gewicht in Zukunft unerlässlich sein wird. Rattay¹⁹¹ schlägt folgende Vorgehensweise vor:

¹⁸⁷ So auch Rattay, S. 141 und Reuter, S. 62.

¹⁸⁸ Vgl. Rattay, vorhergehende Fußnote.

¹⁸⁹ So z. B. der negative Bürgerentscheid in Metzingen zum geplanten Vorhaben der HUGO BOSS AG, der den Rücktritt des Oberbürgermeisters zur Folge hatte; Stuttgarter Nachrichten vom 01.09.2008, abrufbar unter <http://www.content.stuttgarter-nachrichten.de>. Das Projekt wurde nicht in Metzingen realisiert.

¹⁹⁰ Vgl. Kapitel B, II. Abschnitt, Nr. 4.

¹⁹¹ Rattay, S. 141 ff.

a) Identifikation des Projektumfelds

Bedeutet die ganzheitliche Betrachtung und systematische Auflistung aller Umfeldgrößen, die Einfluss auf das Projekt haben, unterschieden nach

- *organisatorisch-sozialen* Einflussgrößen, d. h. Personen, Personengruppen oder Organisationen, die das Projekt fördern oder hemmen bzw. verhindern können,
- *sachlich-inhaltlichen* Einflussgrößen, d. h. alle Einflussfaktoren, die nicht durch direktes Einwirken von Personen entstehen (z. B. rechtliche oder wirtschaftliche Gegebenheiten und Veränderungen).

b) Bewertung des Umfeldes und detaillierte Analyse

In Form einer tabellarischen Bewertung oder grafischen Darstellung von Bedeutung, grundsätzlicher Einstellung und z. B. Ausmaß der Kommunikationsbeziehungen mit einzelnen Umfeldgruppen sollen Schwerpunkte herausgearbeitet werden, um gezielt die Beziehungen zu denjenigen Gruppen pflegen zu können, die für das Projekt von hohem Einfluss sind.

c) Ableitung von Maßnahmen aus der Umfeldanalyse

Nach Erfassung und Schwerpunktsetzung durch entsprechende Bewertung ist nach Rattay ein Maßnahmenkatalog zur optimalen Gestaltung der Beziehungen zu erstellen wobei zwischen Sofortmaßnahmen und Vorsorgeplänen unterschieden werden sollte. Dabei sind Vorsorgepläne *„Maßnahmen, die zwar definiert werden, deren Umsetzung jedoch von Eintritt eines bestimmten und noch nicht vorhandenen Ereignisses abhängig gemacht wird“*.¹⁹²

¹⁹² Rattay, S. 148.

3. Eigene Ansicht zur Umfeldanalyse

Die vorstehend wiedergegebenen Empfehlungen Rattays mögen auf den ersten Blick sehr theoretisch wirken, wenn man bedenkt, dass unter dem Termindruck und angesichts der Vielzahl zu bearbeitender rechtlicher und technischer Fragestellungen, durch die sich ein Verfahren zur Schaffung von Baurecht – wie aufgezeigt – auszeichnet, kaum jemand für eine solche systematische Analyse die notwendige Zeit aufbringen will. Allerdings zeigt die Praxis nur zu oft im Nachhinein, dass es besser gewesen wäre, wenn man sich die Zeit für eine solche Analyse genommen hätte.

Für eine systematische Umfeldanalyse spricht, dass vor allem in Bebauungsplanverfahren jederzeit Fragen aufgeworfen werden können, die sich nicht ad hoc beantworten lassen sondern die z. B. die Ausarbeitung oder Ergänzung eines Fachgutachtens mit entsprechendem Zeitbedarf erfordern. Es ist deshalb auch Aufgabe des Verfahrensmanagements, im Rahmen der Umfeldanalyse die Stellungnahmen der Beteiligten nicht nur zur Kenntnis zu nehmen, sondern möglichst frühzeitig eine Strategie zu entwickeln, wie auf bestimmte Stellungnahmen reagiert werden kann. Dabei kann es notwendig sein, bestimmte Fragestellungen „auf Vorrat“ gutachtlich untersuchen und darstellen zu lassen, selbst wenn ein bestimmtes Argument noch nicht oder noch nicht mit einer Deutlichkeit, dass unbedingt reagiert werden müsste, vorgetragen wurde. Es ist Aufgabe des Verfahrensmanagements, solche Maßnahmen zu veranlassen. Diese Vorgehensweise, die den oben zitierten Vorsorgeplänen entspricht, ist nur möglich, wenn das Umfeld eines städtebaulichen Projekts sorgfältig beobachtet und der Dialog mit denjenigen, die Einfluss nehmen können, kontinuierlich geführt wird.

Insofern ist den Überlegungen Rattays uneingeschränkt zuzustimmen.

II Die einzelnen Beteiligten

Im Hinblick auf die Einschätzung des Umfelds eines städtebaulichen Projekts sind die üblicher Weise in Verfahren zur Schaffung von Baurecht mitwirkenden Beteiligten, ihre Stellung, Funktion, Bedeutung und Einflussmöglichkeiten nachfolgend näher zu betrachten:

1. Die planende Gemeinde

Die Durchführung komplexer Bebauungsplanverfahren im hier definierten Sinne zeichnet sich in den Fällen, in denen die Planung ein besonderes Gewicht für die jeweilige Kommune hat, dadurch aus, dass sie fast immer für den jeweiligen Vorhabenträger, häufig aber auch für die planende Gemeinde, Einmaligkeitscharakter haben. Dabei darf nicht verkannt werden, dass die Gemeinden über die Bauleitplanung hinaus zahlreiche andere Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrnehmen, woraus folgt, dass auf kommunaler Ebene – vor allem in kleineren Gemeinden – nicht der Spezialist sondern der Generalist gefordert ist. Die Schaffung von Planungsrecht z. B. für einen Gewerbe- oder Industriebetrieb oder für die Nachnutzung eines brachgefallenen Areals von einigem städtebaulichem Gewicht stellt eine Aufgabe dar, die für viele Kommunen nicht zum Alltagsgeschäft gehört, woraus folgt, dass die weitaus meisten Kommunen in diesen Fällen darauf angewiesen sind, sich die erforderlichen Spezialkenntnisse durch Beauftragung entsprechend qualifizierter externer Dienstleister zu verschaffen.

Dies vorausgeschickt lassen sich in der Praxis auf Seiten der Kommunen im Wesentlichen zwei, mit geringen Abwandlungen wiederkehrende, Fallgestaltungen feststellen:

a) Kleinere Gemeinden mit geringer Verwaltungskraft

Eine ganze Reihe städtebaulicher Projekte, die im Rahmen komplexer Bebauungsplanverfahren zugelassen und realisiert werden, betreffen Flächen die zuvor militärisch oder gewerblich genutzt wurden. Die Planung auf zuvor nicht baulich genutzten Flächen stellt demgegenüber eher den Ausnahmefall dar. Verschiede-

ne Bundeswehrstrukturreformen der vergangenen Jahre sowie der Abzug oder die deutliche Verkleinerung der Truppenstärke bisher in der Bundesrepublik stationierter alliierter oder ehemals sowjetischer Streitkräfte, aber auch Firmenverlagerungen, -insolvenzen oder -verkäufe setzen Flächenpotentiale frei, die sich für eine Nachnutzung besonders anbieten. Häufig befinden sich solche Flächen auch außerhalb urbaner Verdichtungsräume in kleineren Gemeinden mit einer ansonsten auf die Eigenentwicklung beschränkten raumordnerischen Funktion. Diese Gemeinden haben einerseits ein ausgeprägtes Interesse, die planerische Grundlage für eine Nachnutzung freigewordener Flächen zu schaffen, um die Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels abzufedern, sie können aber in nahezu allen Fällen nicht die personelle Ausstattung und fachliche Expertise bieten, die erforderlich ist, um ein komplexes Bebauungsplanverfahren erfolgreich und zügig durchzuführen. Aus diesem Grund empfiehlt es sich, dass sich diese Gemeinden bei Verfahren der genannten Art eines Verfahrensmanagements bedienen sollten.

Gerade bei kleineren Gemeinden ist es mitunter schwierig, im Rahmen der Umfeldanalyse zuverlässig festzustellen, welche Positionen die Gemeinde tatsächlich vertritt, weil diese Gemeinden nachdem sie entschieden haben, ein bestimmtes Projekt als solches zu „wollen“, häufig während der internen Abstimmungsprozesse bei der Ausarbeitung des Bebauungsplanentwurfs eine eher passive Rolle einnehmen, um dann zu einem sehr späten Zeitpunkt, zu dem eine Reaktion innerhalb des vorgegebenen zeitlichen Ablaufs nur noch schwer oder gar nicht mehr möglich ist, Bedenken zu formulieren. Daraus entstehende Konflikte sind für alle Beteiligten misslich und belasten das weitere Verfahren, weil sich unterdrückte oder übergangene Erwartungen (selbst wenn sie nur aus der Sicht des jeweiligen Beteiligten unterdrückt oder übergangen wurden) häufig *„durch die Hintertüre wieder einschleichen und sich kontraproduktiv im Projektablauf bemerkbar“*¹⁹³ machen. Einen solchen Vorgang verdeutlicht das nachfolgende Beispiel.

Beispiel:

Im Rahmen der Besprechungen zu den Bebauungsplanfestsetzungen, an denen Vertreter der Gemeinde teilnehmen, wird vereinbart, aktive Lärmschutzeinrichtungen (z. B. Lärmschutzwälle, Lärmschutzwände) im

¹⁹³ Rattay, S. 147.

gesamten Geltungsbereich des Bebauungsplans uneingeschränkt zuzulassen. Zum Hintergrund wird erläutert, dass die konkrete Vorhabenplanung zwar zeitlich parallel zum Bebauungsplan erstellt wird, zum Zeitpunkt der Übergabe des Planentwurfs an die kommunalen Gremien aber noch nicht soweit konkretisiert ist, dass festgesetzt werden kann, wo, mit welcher Ausdehnung und in welcher Höhe tatsächlich aktive Schallschutzmaßnahmen realisiert werden müssen. Mit anderen Worten: der Bebauungsplan lässt die Schallschutzeinrichtungen zu, ihre konkrete Ausführung wird im nachfolgenden Genehmigungsverfahren festgelegt. Die Vertreter der Gemeinde nehmen diese Ausführungen zur Kenntnis und äußern sich nicht dazu. Einem Gesprächsprotokoll, das diesen Lösungsansatz festhält und das ihr zugesandt wird, widerspricht die Gemeinde nicht.

Kurz vor Fertigstellung des Planentwurfs und der Begründung für den Auslegungsbeschluss nach § 3 Abs. 2 BauGB teilt die Gemeinde mit, dass sie Bedenken habe, Lärmschutzeinrichtungen so umfassend zuzulassen und fordert eine genauere Konkretisierung zumindest in den textlichen Festsetzungen des Planentwurfs. Einen konkreten Vorschlag, wie eine solche Festsetzung aussehen sollte, unterbreitet die Gemeinde nicht.

Das Verfahrensmanagement weist die Gemeinde darauf hin, dass der geplante Zeitpunkt des Auslegungsbeschlusses nicht mehr eingehalten werden kann, wenn die Planunterlagen nochmals geändert werden müssen. Die Gemeinde gibt klein bei. Allerdings nicht, weil sie von der Argumentation überzeugt wäre, sondern weil sie nicht an einer Verschiebung des Zeitplans „schuld“ sein will.

Solche Konflikte können auch im Rahmen der sorgfältigsten Umfeldanalyse nicht immer vermieden werden. Dies gilt insbesondere, wenn die Kommunikationskultur zwischen den Beteiligten oder auch die Intensität der Mitarbeit der Gemeinde nicht sicherstellt, dass die jeweiligen Interessen und Positionen rechtzeitig mitgeteilt werden. Oft kommt als zusätzliches Problem hinzu, dass die Aufgaben- und Rollenverteilung innerhalb der Gemeindeverwaltung nicht klar geregelt ist, was ebenfalls zu Kommunikationsproblemen beiträgt. Das Verfahrensmanagement als Außenstehender¹⁹⁴ kann hier nur bedingt reagieren, weil es keinen Einblick in das zuweilen komplizierte interne Beziehungsgeflecht besitzt. Es muss

¹⁹⁴ Vgl. Kap. E, I. Abschnitt, Nr. 4.

sich darauf beschränken, immer wieder dazu aufzufordern, die gemeindliche Position deutlich zu machen. Bekannte Positionen können, auch wenn sie im Einzelfall Schwierigkeiten aufwerfen mögen, bewältigt werden. Von zuvor nicht bekannten Positionen wird das Verfahrensmanagement und werden die betroffenen Beteiligten überrascht.

b) Groß- und Mittelstädte

Eine andere in der Praxis häufig zu beobachtende Fallgestaltung betrifft die Konversion infolge industriellen Strukturwandels brachgefallener oder nur noch unterwertig genutzter ehemaliger Gewerbe- und Industrieflächen. Derartige Flächen befinden sich oft im städtebaulichen Verdichtungsbereich industrieller Entwicklungsachsen. Hier trifft die Aufgabe planerischer Konversion solcher Flächen auf Groß- oder Mittelstädte, die meist über ein ausreichend ausgestattetes Planungsamt verfügen, das mit der Bewältigung solcher Verfahren inhaltlich keine Schwierigkeiten hat. Die Probleme liegen in diesen Fällen hauptsächlich darin, dass komplexe Bebauungsplanverfahren, die neben dem eigentlichen Planungsamt die Einbeziehung weiterer städtischer Stellen (z. B. Tiefbauamt, Grünflächenamt, Stadtwerke, Liegenschaftsamt etc.) bzw. weiterer Behörden (z. B. Raumordnungsbehörde, Immissionsschutzbehörde, Gewerbeaufsichtsamt, Wasserbehörde) erfordern, nur schwer im laufenden Tagesgeschäft einer solchen Verwaltungseinheit untergebracht werden können.

Hinzu kommt, dass die Komplexität, die allein aus der zeitlichen und inhaltlichen Verschränkung verschiedenster Vorgaben resultiert, oft unterschätzt wird, weil es zwar in der Regel eingespielte Abläufe für die Durchführung von Bebauungsplanverfahren gibt, diese aber die besonderen Anforderungen eines solchen Verfahrens nicht abbilden, was zur Folge hat, dass Verzögerungen daraus entstehen können, dass notwendige Ausarbeitungen oder Voraussetzungen nicht zum richtigen Zeitpunkt vorliegen bzw. nicht ausreichend abgestimmt sind oder die für eine ordnungsgemäße Abwägung im Bebauungsplanverfahren erforderlichen Aussagen nicht enthalten. Dadurch entstehen vermeidbare Rückschleifen und Wartezeiten, die durch den Einsatz eines professionellen Verfahrensmanagements vermieden werden können.

Die unter vorstehend a) beschriebenen Probleme der Aufgaben- und Rollenverteilung in der Verwaltung selbst bestehen in größeren Kommunen erfahrungsgemäß in vergleichbarem Umfang wie in kleineren Gemeinden.

c) Die kommunalen Entscheidungsgremien

Das Verfahrensmanagement hat zu beachten, dass die Gemeinde keine homogene Einheit darstellt, sondern sich aus der Gemeindeverwaltung, die meist Ansprechpartner und Anlaufstelle aller anderen Beteiligten des Bebauungsplanaufstellungsverfahrens und auch des Verfahrensmanagements ist, und den entscheidungsbefugten Gremien, also dem Gemeinderat und gegebenenfalls seinen beschließenden Ausschüssen zusammensetzt. Mit der Gemeindeverwaltung ist abzustimmen, wann den gemeindlichen Gremien – gegebenenfalls auch vor Beginn oder außerhalb des eigentlichen Bebauungsplanverfahrens – welche Informationen zuzuleiten sind und in welcher Form diese Informationen aufbereitet sein sollen. In der Regel kennt der jeweilige Bürgermeister seine Gremien sehr genau und weiß, wann welche Information in welchem Kreis erfolgen sollte. Die entsprechenden Gremiensitzungen und deren Vorlauf (Vorbereitung der Sitzungsunterlagen, Einladung zur Sitzung, öffentliche Bekanntmachung der Sitzung etc.) sind in die Ablaufplanung aufzunehmen. Die Kommunikation mit Vertretern der Gremien ist stets mit der Gemeindeverwaltung abzustimmen.

2. Der Vorhabenträger

Was zur Einmaligkeit der Schaffung planungsrechtlicher Grundlagen für ein komplexes städtebauliches Vorhaben auf Seiten der Gemeinden ausgeführt wurde gilt für den Vorhabenträger eines solchen Projekts mindestens genauso. Selbst größere Gewerbe- und Industriebetriebe weisen in aller Regel keine Organisation auf, die kontinuierlich besteht und sich regelmäßig oder ausschließlich mit der Entwicklung neuer Standorte befasst. Stattdessen wird für die Suche, Entwicklung und Realisierung eines neuen Standorts eine Projektgruppe geschaffen, sobald aus Sicht des jeweiligen Unternehmens dafür Bedarf besteht. Diese Projektgruppe verfügt in der Regel über inhaltliche Expertise, was den eigentlichen Unternehmenszweck, also die vom Unternehmen betriebene Produktion oder die angebotene Dienstleistung betrifft, sie ist in der Lage, das angestrebte Vorhaben

zu definieren; sie verfügt aber nicht über spezifische Kenntnisse öffentlich-rechtlicher Planungs- und Genehmigungsverfahren sondern ist in diesem Themenbereich auf externe Beratung angewiesen.

Diese Beratungsleistung kann – was Verfahrenskoordination und –inhalte angeht – aus den vorstehend geschilderten Gründen von den Kommunen oft nicht oder nicht in ausreichendem Umfang erbracht werden. Wird aus diesem Grund ein Verfahrensmanagement eingeschaltet, so hat dieses im Rahmen der Umfeldanalyse zu beachten dass „der Vorhabenträger“ so wenig wie die Gemeinde eine homogene Einheit darstellt. In ihrer Bedeutung für einen reibungslosen Verfahrensablauf nicht zu unterschätzen aber für unternehmensexterne Verfahrensteuerer oft kaum zu durchschauen sind unternehmensinterne Zielkonflikte, die Bedeutung hierarchischer Beziehungen zwischen den Mitarbeitern des Vorhabenträgers oder die Auswirkungen möglichen Konkurrenzverhaltens zwischen verschiedenen Abteilungen im Unternehmen des Vorhabenträgers. Wiederkehrendes Problem sind auch Friktionen zwischen einer beim Vorhabenträger vorhandenen Linienorganisation und der für die Entwicklung des städtebaulichen Projekts dort installierten Projektorganisation. In Kapitel E, III. Abschnitt wird darauf zurück zu kommen sein.

3. Die Öffentlichkeit

Die Erfahrungen der jüngeren Vergangenheit zeigen deutlich, dass die Reaktion der betroffenen Öffentlichkeit vor Ort nicht identisch sein muss mit der Einstellung, die zu einem städtebaulichen Projekt allgemein in der Öffentlichkeit in der weiteren Umgebung herrscht. Die Einschätzung ein und desselben Projekts differiert vielmehr erheblich, je nachdem, ob sich die Betroffenen davon einen wirtschaftlichen Vorteil (z. B. Kompensation für den Verlust von Arbeitsplätzen nach Aufgabe einer zuvor bestehenden Nutzung) versprechen oder ob sie das Projekt aus größerer Entfernung betrachten und deswegen eher die damit evtl. einhergehenden Belastungen und Nachteile (z. B. zunehmendes Verkehrsaufkommen, Lärmbelastungen, zu erwartende Kaufkraftumverteilungen bei großflächigem Einzelhandel) in den Blick nehmen.

Auch der Einfluss, den diese unterschiedlichen Gruppen der „Öffentlichkeit“ auf das Projekt nehmen können, unterscheidet sich deutlich. Während vor Ort häufig

Belange Einzelner betroffen sind, die im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu behandeln sind und entsprechend Einfluss auf die Festsetzungen des Bebauungsplans haben können, argumentiert die Öffentlichkeit im weiteren Umkreis (da selten in eigenen Rechten betroffen) oft nicht sachlich-inhaltlich sondern emotional bzw. versucht, größere Bevölkerungskreise zur Unterstützung ihrer Positionen zu gewinnen. Aus diesen Gründen sollte bei der Umfeldanalyse zwischen der Öffentlichkeit vor Ort und jener im weiteren Umkreis des Projekts unterschieden werden.

a) Die Öffentlichkeit vor Ort

Wie erwähnt befasst sich diese Arbeit nicht mit der Phase der Standortsuche oder der Diskussion von Standortalternativen für ein bestimmtes städtebauliches Projekt sondern setzt zu dem Zeitpunkt an, an dem sich Gemeinde und Vorhabenträger bereits entschlossen haben, für ein bestimmtes Areal einen Bebauungsplan aufzustellen, um das gemeinsam angestrebte Vorhaben zu ermöglichen bzw. zu dem sich die Gemeinde entschlossen hat, auf eine bestimmte städtebauliche Entwicklung mittels einer städtebaulichen Planung zu reagieren und einzuwirken.

Daraus folgt, dass im Weiteren davon ausgegangen wird dass der grundsätzliche Konsens mit der betroffenen Öffentlichkeit vor Ort zum Zeitpunkt des Beginns der Bauleitplanung besteht. Dieser Konsens kann aber nicht als während des gesamten Planungsverfahrens fortbestehend unterstellt werden. Er muss vielmehr gepflegt und aufrechterhalten werden, indem die Öffentlichkeit regelmäßig informiert wird und Gelegenheit erhält, die fortschreitende Planung kritisch zu begleiten. Es ist Aufgabe eines Verfahrensmanagements, sich früh im Verfahren zu überlegen wann sinnvoller Weise Öffentlichkeitsbeteiligungen stattfinden und in welcher Form dies geschehen sollte. Das Verfahrensmanagement hat sowohl der Gemeinde als auch dem Vorhabenträger Vorschläge dazu zu unterbreiten und entsprechende Zeitfenster einzuplanen, die es auch erlauben, auf unvorhergesehene Entwicklungen z. B. der öffentlichen Diskussion des Projekts zu reagieren.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Vgl. Kapitel E, VII. Abschnitt.

Es hat ferner die im Bebauungsplanverfahren von Gesetzes wegen vorgesehenen Beteiligungsschritte für die Öffentlichkeit einzuplanen und ihre formell und materiell ordnungsgemäße Durchführung sicher zu stellen.

Beispiel:

Die Planung des Verfahrensablaufes hat zu berücksichtigen, wann Gremiensitzungen stattfinden, welche Fristen einzuhalten sind, wann die einschlägigen Bekanntmachungsorgane (z. B. Amtsblätter bei kleineren Gemeinden) erscheinen und wann sie Redaktionsschluss haben. Gerade bei nicht regelmäßig (z. B. nicht in den Sommerferien oder nicht über den Jahreswechsel) erscheinenden Amtsblättern kann unzureichende Planung in diesem Bereich – so trivial das Thema auf den ersten Blick erscheinen mag – schnell Ursache für mehrwöchige Verzögerungen sein.

b) Die Öffentlichkeit allgemein

Während im Bebauungsplanaufstellungsverfahren in der Regel davon ausgegangen werden kann, dass die von der Öffentlichkeit vor Ort geltend gemachten Argumente (= Belange) bei entsprechender Berücksichtigung im Planentwurf in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu bewältigen sind, darf nicht unterschätzt werden, welche Wirkungen eine möglicher Weise gerade nicht sachlich-inhaltlich sondern emotional geführte Diskussion in der Öffentlichkeit im weiteren Umkreis des Projekts auf die Durchführung eines Bebauungsplanverfahrens haben kann. Derartige Entwicklungen sind deshalb im Rahmen des Verfahrensmanagements kontinuierlich zu beobachten. Mit Gemeinde und Vorhabenträger ist rechtzeitig abzustimmen, ob, von wem und in welcher Weise mit den Protagonisten solcher Entwicklungen Kontakt aufgenommen und laufend kommuniziert werden soll. Es ist Aufgabe des Verfahrensmanagements, die Öffentlichkeitsarbeit der Gemeinde und des Vorhabenträgers zu unterstützen bzw. Vorschläge zu unterbreiten, wann welche Ergebnisse der Öffentlichkeit präsentiert werden können bzw. bis zu welchem Zeitpunkt gewonnene Erkenntnisse als Interna zu behandeln sind. Dabei ist auch zu beachten, dass es z. B. bei der Präsentation der Ergebnisse von Fachgutachten zu einem Projekt einen großen Unterschied machen kann, ob diese Ergebnisse vom Vorhabenträger selbst, von der Gemeinde oder auch vom beauftragten Fachgutachter bzw. vom Verfahrensmanagement präsentiert werden. Diese Fragen der Präsentation und Darstellung planerischer

Lösungen oder Untersuchungsergebnisse sind unter Mitwirkung des Verfahrensmanagements zwischen Gemeinde, Vorhabenträger, Planern und Fachgutachern abzustimmen.

4. Die Träger öffentlicher Belange

Im Rahmen komplexer Bebauungsplanverfahren sind regelmäßig die sog. Träger öffentlicher Belange anzuhören. Träger öffentlicher Belange sind alle Stellen, deren Aufgabenbereiche von der Planung berührt sein können (§ 4 Abs. 1 BauGB). Dies beginnt bei den zuständigen Verwaltungsbehörden, erfasst je nach Inhalt der Planung auch Mittelbehörden, benachbarte Gemeinden und hört bei den Anbietern öffentlicher Infrastruktur (z. B. öffentlicher Nahverkehr, Betreiber von Leitungs- und Mobilfunknetzen) noch lange nicht auf.

Zwar werden die genannten Träger öffentlicher Belange im von Gesetzes wegen vorgegebenen Bebauungsplanaufstellungsverfahren in zwei Stufen¹⁹⁶ informiert und um Mitteilung etwa betroffener Belange gebeten, jedoch empfiehlt es sich unbedingt, die wesentlichen Beteiligten frühzeitig einzubinden und auch inhaltlich auf dem Laufenden zu halten. Dazu kann auch gehören, dass jedenfalls verschiedene Träger öffentlicher Belange auch in die rechtliche Gesamtablaufplanung des Verfahrens eingebunden werden, damit diese Behörden und Stellen sich auf den geplanten Ablauf einrichten und Hinweise dazu geben können, welche Voraussetzungen wann gegeben sein müssen, wenn der Ablauf eingehalten werden soll bzw. wenn aus deren Sicht Anhaltspunkte bestehen, dass der geplante Ablauf nicht eingehalten werden kann.

Erfahrungsgemäß nehmen die betroffenen Träger öffentlicher Belange eine solche Einbeziehung in die Ablaufplanung der Gemeinde und des Vorhabenträgers positiv auf, weil damit auch ihnen die Möglichkeit geboten wird, den Prozess der Bebauungsplanaufstellung bezogen auf die von ihnen jeweils zu vertretenden Interessen zu begleiten, ohne dass es zu Diskussionen über unerwartet notwendig werdende Fristverlängerungen für behördliche Stellungnahmen kommt. Die Einbindung in die Ablaufplanung, indem diesen Behörden der Ablaufplan bei jeder Aktualisierung zugeleitet wird, hat auch den Vorteil, dass die Behörde selbst ihre personellen Ressourcen entsprechend planen kann.

¹⁹⁶ Vgl. Kapitel C, I. Abschnitt, Nrn. 2. b) und c).

5. Die Fachbehörden

Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange zeichnet sich dadurch aus, dass zu beteiligende Behörden im Bebauungsplanaufstellungsverfahren häufig in einer Doppelfunktion auftreten. Einesteils nehmen sie öffentliche Belange wahr, die in die Abwägung über die Planung einzufließen haben, dort aber ganz oder teilweise auch zu Gunsten anderer Belange zurückgestellt werden können:

Beispiel:

Das Landratsamt macht als Untere Naturschutzbehörde die im Rahmen der Bauleitplanung betroffenen Belange des Natur- und Landschaftsschutzes geltend. Diese Belange gehen in die Abwägungsentscheidung des Gemeinderats ein und können dort unter bestimmten Umständen auch zu Gunsten anderer, als gewichtiger eingeschätzter, Belange zurück gestellt werden.

Anderenteils treten sie im Verfahren als Fachbehörden in Erscheinung, deren Vorgaben bei der Planung und vor allem beim Übergang der Planung in die Genehmigungsphase strikt zu beachten sind:

Beispiel:

Das Landratsamt als Untere Wasserbehörde genehmigt das Niederschlagsentwässerungskonzept für ein städtebauliches Vorhaben. Die Möglichkeit, dieses Konzept auch zu realisieren, ist Grundlage für eine Reihe planerischer Festsetzungen im Bebauungsplan.

Es ist Sache des Verfahrensmanagements, bei der Ablaufplanung zu berücksichtigen, in welcher Funktion eine Behörde angehört oder tätig wird und welche Folgerungen daraus für den Projektablauf zu ziehen sind. Häufig muss auch die Projektorganisation des Vorhabenträgers entsprechend beraten werden, weil nicht vorausgesetzt werden darf, dass dort die beschriebene Doppelfunktion verschiedener Verwaltungsbehörden bekannt ist bzw. weil häufig unklar ist, wo bei solchen Behörden die Trennlinie zwischen einem Auftreten als Träger öffentlicher Belange und z. B. als technische Fachbehörde verläuft.

6. Anerkannte Naturschutzverbände

Die Bedeutung sowohl des erforderlichen Ausgleichs von durch städtebauliche Projekte verursachten Eingriffen in die Schutzgüter nach § 14 BNatSchG als auch die Vorgaben insbesondere des europarechtlichen Artenschutzes¹⁹⁷ hat in den vergangenen Jahren stetig zugenommen. Diese Vorgaben haben mittlerweile das sowohl von den Gemeinden als auch von den Vorhabenträgern oft noch unterschätzte Potential, geplante städtebauliche Projekte im Extremfall auch verhindern zu können.

Beispiel:

Eine Befreiung von artenschutzrechtlichen Verboten nach § 67 BNatSchG ist schwierig zu erhalten, weil die gesetzlichen Anforderungen¹⁹⁸ bei überwiegend privatnützigen städtebaulichen Vorhaben kaum zu erfüllen sind. Auch Ausnahmen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG von artenschutzrechtlichen Verboten sind bei privatnützigen Vorhaben, die allenfalls mittelbar im öffentlichen Interesse realisiert werden, nur schwer zu erhalten.¹⁹⁹ Ein Bebauungsplan wiederum, der auf der Annahme beruht, eine Befreiung oder Ausnahme werde erteilt, kann nicht realisiert werden, wenn diese Bedingung nicht eintritt. Er ist in diesem Fall wegen Verstoßes gegen § 1 Abs. 3 BauGB unwirksam.

Daraus folgt, dass bei städtebaulichen Projekten, die größere Freiflächen oder brachgefallene Flächen, auf denen sich im Zeitraum der Nichtnutzung eine natürliche Sukzession gebildet hat, in Anspruch nehmen, eine sorgfältige Bestandsaufnahme der vorhandenen Tier- und Pflanzenarten sowie der jeweiligen Habitatstrukturen zum guten fachlichen Standard einer Planung gehört. Die Ergebnisse dieser Bestandsaufnahme, die voraussichtlichen Auswirkungen des angestrebten städtebaulichen Projekts auf die vorgefundenen Strukturen und mögliche Maßnahmen zu Vermeidung, Minimierung und Kompensation der Auswirkungen sind möglichst frühzeitig zu ermitteln und darzustellen. Es ist Sache des Verfah-

¹⁹⁷Vgl. dazu Kapitel C, I. Abschnitt, Nr. 4 d).

¹⁹⁸Eine solche kann nach dem Gesetzeswortlaut nur erteilt werden, wenn dies aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses notwendig ist oder wenn die Einhaltung der Vorschriften zu einer unzumutbaren Belastung führen würde und die Abweichung mit den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege vereinbar ist.

¹⁹⁹Insoweit übertragbar auf die Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatSchG im Bebauungsplanverfahren die Überlegungen von Ramsauer und Bieback, NVwZ 2002, S. 277 ff. zum öffentlichen Interesse bei privatnützigen Vorhaben.

rensmagements, dafür zu sorgen, dass diese Bestandsaufnahme im Vorfeld der Bauleitplanung so frühzeitig wie möglich beginnt.

Es empfiehlt sich, die solchermaßen gefundenen Ergebnisse und die vorgesehenen Maßnahmen sehr früh im Bebauungsaufstellungsverfahren oder sogar vor dessen formellem Start mit dem Aufstellungsbeschluss nicht nur mit den Trägern öffentlicher Belange (darunter dem amtlichen Naturschutz) sondern auch mit den Protagonisten des ehrenamtlichen Naturschutzes (BUND, NABU, LNV und andere) zu erörtern. Diese frühzeitige Erörterung (auch als „Scoping“ bezeichnet) liefert häufig wichtige Hinweise auf vorhandene Habitatstrukturen bzw. voraussichtliche Nutzungskonflikte oder Akzeptanz vorgeschlagener Maßnahmen. Es bietet Gelegenheit, Maßnahmen zu definieren, die in übergreifende naturschutzfachliche Konzepte eingebunden werden können.

Sowohl im Hinblick auf die öffentliche Diskussion solcher Vorhaben als auch im Hinblick auf die Rechtsmittel die anerkannten Naturschutzverbänden zu Gebote stehen,²⁰⁰ ist der Kontakt mit diesen Stellen während des gesamten Verfahrens kontinuierlich aufrecht zu erhalten. Dabei ist im Bebauungsplanverfahren sicher zu stellen, dass der dort vorgesehene Ablauf (frühzeitige Beteiligung und Offenlage) eingehalten wird und die anerkannten Naturschutzverbände ihre Stellungnahmen im Rahmen der genannten Verfahrensschritte abgeben, damit sie dort im Rahmen der Gesamtabwägung behandelt werden können.

Das Verfahrensmanagement hat in diesem Zusammenhang darauf hinzuwirken, dass der kontinuierliche Kontakt mit den anerkannten Naturschutzverbänden nicht dazu führt, dass diese erfolgreich Forderungen auch außerhalb der dafür vorgesehenen Verfahrensschritte erheben, deren Berücksichtigung im Abwägungsprozess eine Fehlgewichtung des Abwägungsmaterials mit sich bringen und in einem städtebaulichen Vertrag einen Verstoß gegen Kausalität und Angemessenheit nach sich ziehen kann.²⁰¹ Insofern stellt der Kontakt gerade mit solchen Stellen in der Praxis eine schwierige Gratwanderung dar.

²⁰⁰ Nach § 2 Abs. 1 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) vom 07.12.2006, BGBl. I, S. 2816, zuletzt geändert mit Gesetz vom 20.10.2015, BGBl. I, S. 2069, können anerkannte Naturschutzverbände auch ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend zu machen, die Rechtsmittel nach der Verwaltungsgerichtsordnung einlegen also z. B. einen Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 2 VwGO gegen einen Bebauungsplan stellen.

²⁰¹ Auch ein „Zuviel“ an Ausgleich stellt einen Abwägungsfehler dar, der zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans führt. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17.05.2001 – 8 C 2603/00 -; NVwZ-RR 2002, S. 8 ff.

Beispiel:

Die naturschutzrechtliche Eingriffs- /Ausgleichsbilanzierung für einen Bebauungsplan wurde erstellt, mit den Fachbehörden und den Verbänden erörtert und – soweit nicht im Bebauungsplan festsetzungsfähig – im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages nach § 11 BauGB zwischen Gemeinde, Vorhabenträger und zuständiger Naturschutzbehörde vereinbart. Die Bebauungsplanfestsetzungen und der städtebauliche Vertrag führen zu einem vollständigen Ausgleich der ermittelten Eingriffe in naturschutzrechtlich relevante Schutzgüter. Nach der Offenlage des Bebauungsplans findet eine Besprechung zwischen dem Vorhabenträger und Vertretern der anerkannten Naturschutzverbände statt, in der diese die Durchführung weiterer Maßnahmen vom Vorhabenträger fordern, was der Vorhabenträger, besorgt über eine ansonsten möglicherweise drohende negative Berichterstattung über sein Vorhaben, auch zusagt. Ist das schon eine gegen § 11 Abs. 2 BauGB verstoßende, unangemessene Vereinbarung oder gar Nötigung? Mit welchen Folgen für die Abwägung im Bebauungsplanverfahren?

Die erforderliche Zeit für Abstimmungsgespräche mit diesen Stellen (koordiniert mit den Kontakten, die mit dem amtlichen Naturschutz parallel stattfinden) ist vom Verfahrensmanagement einzuplanen. Bei diesen Abstimmungsgesprächen ist Fingerspitzengefühl gefragt, weil widerstreitende Interessen zwischen amtlichem und ehrenamtlichem Naturschutz nicht selten sind und der ehrenamtliche Naturschutz sich durch Aktivitäten von Vorhabenträgern, die den durch ihr Vorhaben ausgelösten Kompensationsbedarf ernst nehmen und das ihnen auferlegte Programm erfüllen wollen, mitunter beinahe schon unter Druck gesetzt fühlt.

Beispiel 1:

Der ehrenamtliche Naturschutz empfiehlt als Ausgleich für einen Eingriff die Durchführung einer Gewässerrenaturierungsmaßnahme, die der amtliche Naturschutz mit Rücksicht auf eine schlechte Gewässergüte des zu renaturierenden Gewässers für nicht dauerhaft zielführend hält.

Beispiel 2:

Der ehrenamtliche Naturschutz lehnt die Übernahme von „Naturpatenschaften“ durch Unternehmen ab, weil mit derartigen „Greenwashing-Projekten der Unternehmen die langjährige ehrenamtliche Arbeit der Naturschutzverbände diskreditiert“ werde.²⁰²

Die auch anhand der Beispiele dargestellten Schwierigkeiten im Umgang mit den medial meist gut vernetzten Vertretern des ehrenamtlichen Naturschutzes werden nicht geringer, wenn man bedenkt, dass die Interessen der Gemeinde, die oft vermeiden möchte, dass der naturschutzrechtliche Ausgleich für ein städtebauliches „Leuchtturmprojekt“ den Maßstab für alle folgenden Planungen der Gemeinde setzt, die Interessen der Landwirtschaft, die weiteren Flächenverbrauch für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen unterbinden möchte und die Interessen der Forstverwaltung, deren gesetzlich vorgegebene Präferenz für Wiederaufforstungen den Zielen des ehrenamtlichen Naturschutzes oft zuwiderläuft, hier auch noch zu berücksichtigen sind.

Diese widerstreitenden Interessen können einem städtebaulichen Projekt sehr schnell zum Nachteil gereichen, wenn bei den vorstehend genannten Interessengruppen der Eindruck entsteht, den Belangen des Naturschutzes werde „in vorseilendem Gehorsam“ ein gegenüber anderen legitimen Interessen übersteigertes Gewicht beigemessen.

Das Beispiel zeigt exemplarisch, dass die laufende Umfeldanalyse für den Erfolg eines komplexen Bebauungsplanverfahrens unerlässlich notwendig ist.

7. Fachgutachter und Planer

Die Liste der üblichen Beteiligten eines Bebauungsplanaufstellungsverfahrens wird komplettiert durch die mit der Ausarbeitung des Bebauungsplans einschließlich textlicher Festsetzungen und Begründung betrauten Planer und den diesen Planern zuarbeitenden Fachgutachtern.

²⁰² Dahlbender, Landesvorsitzende des BUND in Baden-Württemberg, in der Stuttgarter Zeitung vom 29.07.2013, abrufbar unter www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.artensterben-im-land-gegen-den-artenschwund-in-baden-wuerttemberg.

a) Fachgutachter

Komplexe Bebauungsplanverfahren (vor allem im Bereich von Standorten, die zuvor nicht „grüne Wiese“ waren), zeichnen sich heute dadurch aus, dass die Feststellung der Auswirkungen einer Planung ebenso wie die Feststellung, ob die Voraussetzungen für die Realisierung eines Projektes gegeben sind, zahlreiche, zum Teil sehr umfangreiche, Untersuchungen erforderlich machen, die zeitgerecht zu den jeweiligen gesetzlich vorgegebenen Verfahrensschritten des Bebauungsplanverfahrens vorliegen müssen.

Als Beispiele für den Katalog der zum üblichen Untersuchungsstandard gehörenden Untersuchungen sind zu nennen:

- Natur- und artenschutzrechtliche Bestandserhebung und Dokumentation,
- Eingriffs- / Ausgleichsbilanzierung im Sinne des Naturschutzrechts,
- Untersuchung und Prognose verkehrlicher Auswirkungen des Projekts,
- Schallemissionsprognose (zugeordneter Verkehrslärm und evtl. Gewerbelärm) und Vorschläge zur Minimierung von Schallemissionen,
- Untersuchung der Auswirkungen des Vorhabens auf Klima, Luftqualität und Wasserwirtschaft,
- Baugrunduntersuchung,
- Altlastenuntersuchung,
- Versorgung mit diversen Medien (z. B. Trink- und Brauchwasser aber auch Telekommunikation, Strom),
- Entwässerungskonzept,
- Energiekonzept,
- Darstellung der aus diesen Untersuchungen resultierenden, erforderlichen Maßnahmen.

Der vorstehende Katalog erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Er ist je nach den Gegebenheiten des Einzelfalls zu kürzen oder zu erweitern. Er zeigt auf, dass mit den Planern und Fachgutachtern eine weitere große Gruppe von Beteiligten mit sehr spezifischen fachlichen Kenntnissen vom Verfahrensmanagement in das Gesamtverfahren eingebunden werden muss.

Der Gruppe dieser, zunächst der Ausarbeitung des Bebauungsplans, in einem weiteren Schritt aber oft auch schon der Ausarbeitung der Genehmigungsplanung zuliefernden Fachgutachter sind die mit der Planung des Vorhabens auf Seiten des Vorhabenträgers beschäftigten Personen, die meist in die Hierarchie des Vorhabenträgers eingegliedert sind, hinzuzurechnen. Hierbei handelt es sich um die Vertreter der späteren Nutzer des Vorhabens, die für den Vorhabenträger dessen Nutzungsbedarf feststellen und damit den externen Fachgutachtern die Vorgaben für deren Begutachtungen der voraussichtlichen Auswirkungen des Projekts liefern.

Das Verfahrensmanagement tut gut daran, der letztgenannten Gruppe besondere Aufmerksamkeit zu widmen, weil auf dieser Ebene der Mitarbeiter des Vorhabenträgers das angestrebte Vorhaben inhaltlich und räumlich definiert wird. Zugleich finden auf dieser Ebene nicht selten heftige Verteilungskämpfe innerhalb der Linienorganisation des Vorhabenträgers statt. Hier wird entschieden, wer welche Ressourcen zugesprochen erhält und folglich was und wie viel „bestellen“ darf. Das Ergebnis fließt unmittelbar in die Projektplanung des Vorhabenträgers ein und wirkt sich folglich auf die Bebauungsplanfestsetzungen aus. Hier wird der Grundstein gelegt für so manchen vermeintlich „maßgeschneiderten“ Bebauungsplan, der die Realisierung des konkreten Projekts schließlich doch nur auf der Basis einer Vielzahl von Ausnahmen von den planerischen Festsetzungen zulässt. Diese Gruppe ist also vom Verfahrensmanagement möglichst eng zu betreuen. Ihr ist – wie im Folgenden dargestellt werden wird – der Ablaufplan besonders ans Herz zu legen, ihr sind vor allem die Bedeutung der Meilensteine des gesetzlichen Bebauungsplanverfahrens (insbesondere Offenlagebeschluss und Satzungsbeschluss) zu verdeutlichen.

b) Planer - Bauleitplanung

Es wurde eingangs hervorgehoben, dass das hier dargestellte System des rechtlichen Verfahrensmanagements an der Schnittstelle zwischen Rechtsberatung, strategischer Beratung und städtebaulicher Planung angesiedelt ist. Auch wenn der Fokus hier auf den Anforderungen zur Erfüllung rechtlicher Vorgaben liegt so ist dennoch offenkundig, dass die städtebaulichen und Planungsaufgaben von besonderer Bedeutung für das Verfahrensmanagement eines komplexen Bebau-

ungsplanverfahrens sind. Insofern ist der mit der Vorbereitung des Bauleitplans befasste Planer einer der zentral wichtigen Akteure in einem solchen Verfahren. Zu seinen Aufgaben gehört es:

- die Planungsgrundlagen zu ermitteln,
- für die Konsistenz der Plangrundlagen zu sorgen,
- zeichnerische und textliche Festsetzungen des Bebauungsplans auszuarbeiten und fortzuschreiben,
- die Bebauungsplanbegründung auszuarbeiten und fortzuschreiben,
- Festsetzungen und Begründung auf Übereinstimmung mit den Vorgaben des BauGB und der BauNVO zu überprüfen und deren Konsistenz laufend zu überwachen,
- die eingehenden Stellungnahmen auszuwerten,
- die dem Bebauungsplan inhaltlich zuarbeitenden Fachgutachter zu koordinieren und deren Arbeitsergebnisse in Festsetzungen, Begründung und Abwägungsvorschlag umzusetzen,
- den Abwägungsvorschlag vorzubereiten,
- zusammen mit der Gemeinde eine ordnungsgemäße und vollständige Verfahrensakte herzustellen.

Die vorstehende Aufzählung folgt bewusst nicht der Leistungsbeschreibung nach §§ 18, 19 HOAI sondern nennt diejenigen Aufgaben, die in der Praxis vom Planer zu erbringen sind. Gerade die Klärung von Planungsgrundlagen, auch das Aufzeigen von Planwidersprüchen oder Widersprüchen zwischen den Feststellungen einzelner Fachgutachter bzw. der Hinweis auf sich anbahnende Nutzungskonflikte gehört zu den ureigenen Aufgaben des Planers. Er hat diese Fragen zu ermitteln und Lösungsvorschläge zu erarbeiten und zur Diskussion zu stellen, damit Gemeinde und Vorhabenträger in Zusammenarbeit mit dem Verfahrensmanagement entscheiden können, wie die einzelnen vom Planer aufgeworfenen Fragen zu entscheiden und zu lösen sind.

Alle Beteiligten aber besonders das Verfahrensmanagement sind auf akribische und qualifizierte Zuarbeit des Planers unabdingbar angewiesen. Die vorstehende Arbeit des Planers können weder die Gemeinde, noch der Vorhabenträger noch das Verfahrensmanagement übernehmen oder ersetzen. Fehler in diesem Bereich sind geeignet, zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans aufgrund materiel-

ler Fehlgewichtungen einzelner Belange oder aufgrund inhaltlich unbestimmter oder widersprüchlicher Festsetzungen zu führen.

Es ist deswegen unbedingt zu fordern, dass mit der Erarbeitung der Grundlagen (Planzeichnungen, Textfestsetzungen, Begründungen) eines komplexen Bebauungsplans nur ein Planungsbüro beauftragt wird, das für diese spezielle Aufgabe hinreichende Erfahrung aufweisen kann und das insbesondere über eine Organisationsstruktur und Arbeitsweise verfügt, die es erlaubt, den gesamten Prozess der Planaufstellung einschließlich aller Änderungen und Weiterentwicklungen nachvollziehbar aufzubereiten und auch zu dokumentieren. Das Verfahrensmanagement sollte wenn möglich dafür sorgen, dass ein geeignetes Planungsbüro ausgewählt wird. Zu seinen Aufgaben gehört es, einen nach allen bekannten Kriterien wirksamen Bebauungsplan zustande zu bringen. Deshalb sollte es sich bei der Auswahl des Planers ein Mitspracherecht ausbedingen.²⁰³

Die Vergabe solcher Planungsleistungen an externe Dienstleister hat sich in den vergangenen Jahren zu einem verbreiteten Standard entwickelt und ist vor allem bei kleineren Gemeinden üblich. Dass eine solche Fremdvergabe hier als Regelfall unterstellt wird darf aber nicht so verstanden werden, dass nicht auch ein personell und technisch entsprechend ausgestattetes kommunales Planungsamt in der Lage wäre, eben diese planerischen Leistungen beizusteuern. Zu fordern ist allerdings, dass eine solche Stelle nicht nur die Voraussetzungen der personellen und technischen Ausstattung erfüllt sondern auch bereit ist, sich den Vorgaben des Verfahrensmanagements unterzuordnen und dessen zeitliche Vorgaben ebenso wie die Ergebnisse inhaltlicher Abstimmungen mit zu tragen. Weitere Einzelheiten zur Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen Verfahrensmanagement und Stadtplaner werden im Teil E, III. Abschnitt, Nr. 1 c) ausgeführt.

²⁰³ Vgl. dazu auch Kapitel E, III. Abschnitt, Nr. 1 b).

E Verfahrensmanagement

Nachdem mit die bisherigen Ausführungen in Form einer ausführlichen Einleitung den Status quo sowie den rechtlichen und inhaltlichen Rahmen für die Tätigkeit des Verfahrensmanagements beschreiben, folgt nun die Darstellung der rechtlichen Grundlagen, der Stellung, Funktionsweise und Methoden eines Verfahrensmanagements.

I Ausgangspunkt und rechtliche Grundlagen

1. Bestehende gesetzliche Regelungen außerhalb des BauGB

Die in Kapiteln B und C beschriebene Komplexität betrifft nicht nur Bebauungsplanverfahren sondern ebenso Genehmigungsverfahren, die eine planerische Komponente enthalten, bzw. Planfeststellungsverfahren. Dieser Umstand hat den Gesetzgeber bewogen, für derartige Verfahren die Einführung eines Verfahrensmanagements zumindest als zulässige Möglichkeit vorzusehen. Einige Beispiele solcher Regelungen sollen einführend vorgestellt werden, um aufzuzeigen, in welchem rechtlichen Zusammenhang das Verfahrensmanagement bei Verfahren zur Schaffung von Baurecht steht.

Ein Verfahrenssteuerer, der in den nachfolgend darzustellenden Regelungen teilweise als „Projektmanager“ bezeichnet wird, findet sich heute schon in verschiedenen gesetzlichen Regelungen, wobei allerdings auffällt, dass seine Rolle, seine Aufgaben und Befugnisse unterschiedlich, nur rudimentär oder auch gar nicht definiert sind. Insbesondere die erst im Zusammenhang mit einem Regelungspaket zur sog. „Energiewende“ 2011 geschaffenen bzw. ergänzten gesetzlichen Vorgaben zum Planfeststellungsrecht für Energienetze erwecken den Eindruck, dass mögliche Tätigkeitsfelder ebenso wie die Stellung und die Befugnisse des dort genannten Projektmanagers weiterer Diskussion bedürfen. Die bisher bestehenden Regelungen gehen über das Signal, dass die Delegation vorbereitender Arbeiten durch die Behörde auf einen Dritten in Form der Einführung eines Verfahrenssteuerers (=Projektmanagers) zulässig ist, kaum hinaus.

Hiervon unterscheidet sich die Situation in der Bauleitplanung insofern, als hier die Einschaltung eines Dritten, wenngleich mit erheblich unterschiedlichem Aufgabenumfang im Einzelfall, schon seit langem üblich und akzeptiert ist. Diese eingeführte Praxis und mögliche Folgerungen für die Rahmenbedingungen eines Verfahrensmanagements in komplexen Bebauungsplanverfahren sollen nachfolgend unter dem Blickwinkel der zunächst vorzustellenden Rechtsgrundlagen anderer Planungs- und Genehmigungsverfahren betrachtet werden.

a) § 10 Abs. 5 und 10 BImSchG

Nach § 10 Abs. 5 BImSchG hat die Genehmigungsbehörde eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens die Aufgabe, die Stellungnahmen der verschiedenen Behörden, deren Aufgabenbereich durch das zu genehmigende Vorhaben berührt wird, einzuholen. Darüber hinaus hat sie die vollständige Koordinierung der Zulassungsverfahren sowie der Inhalts- und Nebenbestimmungen zur Genehmigung sicherzustellen, soweit für ein Vorhaben, das Auswirkungen auf die Umwelt haben kann, die für die Genehmigung Bedeutung haben, eine Zulassung nach anderen Gesetzen vorgeschrieben ist.

Die Vorschrift hebt im Zusammenhang mit der Konzentrationswirkung des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens²⁰⁴ die Bedeutung der Koordinationsleistung der Genehmigungsbehörde für die zügige Durchführung des Verwaltungsverfahrens hervor. Sie verdeutlicht die Verantwortung der Genehmigungsbehörde, dafür Sorge zu tragen, dass alle Genehmigungsvoraussetzungen („Zulassung nach anderen Gesetzen“) zeitgerecht vorliegen und belässt diese Aufgabe bei der Genehmigungsbehörde. Die Einschaltung eines behördenexternen Dritten ist nach dieser Regelung nicht vorgesehen. Allerdings enthält § 10 Abs. 10 BImSchG eine Verordnungsermächtigung für die Bundesregierung, das Genehmigungsverfahren durch Rechtsverordnung zu regeln, von der die Bundesregierung mit dem Erlass der 9. BImSchV – Verordnung über das Genehmigungsverfahren²⁰⁵ – Gebrauch gemacht hat.

²⁰⁴ Vgl. Kapitel B, II. Abschnitt, Nr. 1 b).

²⁰⁵ Neunte Verordnung über zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes (Verordnung über das Genehmigungsverfahren – 9. BImSchV, i. d. F. der Bekanntmachung vom 29.05.1992, BGBl. I S. 1001, zuletzt geändert durch Verordnung vom 28.04.2015, BGBl. I, S. 670.

b) § 2 Abs. 2 Nr. 5 9. BImSchV

Nach dieser Vorschrift soll die Genehmigungsbehörde im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren den Antragsteller beraten sobald dieser die Behörde *„über das geplante Vorhaben unterrichtet“* hat. Diese Beratung und Erörterung umfasst insbesondere

- die Antragstellung,
- den zeitlichen Ablauf des Verfahrens sowie
- sonstige für die Durchführung des Verfahrens erhebliche Fragen.

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 der 9. BImSchV soll im Rahmen der Erörterung zwischen Antragsteller und Genehmigungsbehörde unter anderem besprochen werden ob

„eine Verfahrensbeschleunigung dadurch erreicht werden kann, dass der behördliche Verfahrensbevollmächtigte, der die Gestaltung des zeitlichen Verfahrensablaufs sowie die organisatorische und fachliche Abstimmung überwacht, sich auf Vorschlag oder mit Zustimmung und auf Kosten des Antragstellers eines Projektmanagers bedient.“

Die Regelung zeigt auf, dass

- es der Dispositionsbefugnis der Verfahrensbeteiligten überlassen bleibt, ob sie die Einschaltung eines Projektmanagers für sinnvoll halten,
- Aufgabe des Projektmanagers explizit die Verfahrensbeschleunigung ist,
- ein solcher – wird er einvernehmlich eingeschaltet – nicht an die Stelle des behördlichen Verfahrensbevollmächtigten tritt,
- er weder aus der Behörde noch aus der Organisation des Antragstellers stammt,
- die Kosten seiner Tätigkeit nicht von der Genehmigungsbehörde sondern vom Antragsteller getragen werden.

Die Stellung dieses Projektmanagers, dessen explizite Aufgabe die Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens sein soll, dürfte jener eines Verwaltungshelfers entsprechen²⁰⁶, da die Regelung klarstellt, dass sich der behördliche Verfah-

²⁰⁶ So auch Czajka in Feldhaus, BImSchG, Kommentar, § 2 9. BImSchV, Rd. Nr. 31 ff.

rensbevollmächtigte seiner Hilfe „bedient“, mithin seine Verantwortung für die formelle und materielle Rechtmäßigkeit der Genehmigungsentscheidung nicht – auch nicht teilweise – delegiert.

Auf die herrschende Begriffsverwirrung (und die damit dokumentierte Unklarheit der Kompetenzen und Aufgaben des Projektmanagers) weist Czajka²⁰⁷ zu Recht hin, wenn er hervorhebt, dass der in § 2 Abs. 2 Nr. 5 der 9. BImSchV ohne weitere Erläuterung auftauchende „Verfahrensbevollmächtigte“ nichts mit dem Verfahrensbevollmächtigten nach § 14 LVwVfG gemein hat, sondern einen behördeninternen Sachbearbeiter oder Dezernenten bezeichnet. Dass die Begrifflichkeiten noch uneinheitlich verwendet werden zeigt auch die Verwaltungsvorschrift des Umweltministeriums Baden-Württemberg zur Beschleunigung von Zulassungsverfahren im Umweltbereich (VwV-Verfahrensbeschleunigung Umwelt)²⁰⁸ auf, die den Projektmanager mit dem Verfahrensbeauftragten (nach der Diktion der 9. BImSchV also dem Verfahrensbevollmächtigten) gleichsetzt.

Losgelöst von solchen Definitionsfragen ist aber festzuhalten, dass der Gesetzgeber gem. § 2 Abs. 2 Nr. 5 der 9. BImSchV keine Interessenkollision darin sieht, wenn die Tätigkeit eines Projektmanagers vom Antragsteller bezahlt wird, was wohl – ohne dass dies in der gesetzlichen Regelung erwähnt wird – eine Vereinbarung und damit den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen Genehmigungsbehörde und Antragsteller über die Beauftragung des Projektmanagers und die Tragung der hierdurch ausgelösten Kosten voraussetzt.²⁰⁹ Die gesetzliche Regelung äußert sich nicht dazu, wer den Projektmanager beauftragt. Allein aus der Formulierung, wonach sich der behördliche Verfahrensbevollmächtigte des Projektmanagers „bedient“, ist nicht zwingend zu folgern, dass er auch von der Behörde beauftragt werden muss.²¹⁰

Zwar wird in § 2 Abs. 2 der 9. BImSchV – anders als in den nachfolgend vorzustellenden Regelungen der § 29 NABEG und § 43g EnWG – seit der Änderung der 9.

²⁰⁷ vgl. vorhergehende Fußnote.

²⁰⁸ GABl. 1993, 15, ber. GABl. 1994, 83.

²⁰⁹ Vgl. dazu aber nachstehend die Ausführungen zu Nr. 1 c).

²¹⁰ Anderer Ansicht: Czajka in Feldhaus, BImSchG § 2 9. BImSchV, Rd. Nr. 34, der die Auffassung vertritt, aus der Formulierung, wonach sich der Verfahrensbevollmächtigte des Projektmanagers „bediene“ ergebe sich, dass dieser „von der Zulassungsbehörde bestellt“ werde.

BImSchV 1996²¹¹ - nicht mehr explizit auf einen „Dritten“ abgehoben. Die Regelung geht aber wohl dennoch davon aus, dass der Projektmanager weder Bediensteter der Genehmigungsbehörde noch Mitarbeiter des Antragstellers ist, was sich daraus ergibt, dass sich die Behörde seiner „auf Vorschlag oder mit Zustimmung“ des Antragstellers bedient.

c) § 29 NABEG

Die Regelung des § 29 NABEG ist nahezu wortgleich mit § 43g EnWG, so dass zu den weiteren Erwägungen über die Rolle, Funktion und die Kompetenzen des Projektmanagers im Sinne dieser gesetzlichen Regelungen auf die Kommentierungen zum NABEG zurückgegriffen werden kann. Das im Sommer 2011 im Rahmen der sog. „Energiewende“ erlassene Gesetz²¹² gilt gem. § 2 Abs. 1 NABEG

„... nur für die Errichtung oder Änderung von länderübergreifenden oder grenzüberschreitenden Höchstspannungsleitungen und Anbindungsleitungen von den Offshore-Windpark-Umspannwerken zu den Netzverknüpfungspunkten an Land, die in einem Gesetz über den Bundesbedarfsplan nach § 12e Absatz 4 Satz 1 des Energiewirtschaftsgesetzes als solche gekennzeichnet sind.“

Für alle anderen Leitungen ist nach wie vor das EnWG anzuwenden.²¹³ Die Kommentierung zum NABEG stellt ausdrücklich den Bezug her zu § 2 Abs. 2 Nr. 5 der 9. BImSchV, sowie zu § 43g EnWG und § 4b BauGB.²¹⁴ Sinn und Zweck der Einführung eines Projektmanagers sowohl im NABEG als auch im EnWG ist die Annahme des Gesetzgebers, durch die Einschaltung eines solchen Dienstleisters könne eine Verfahrensbeschleunigung durch Straffung und Bündelung der Verfahrensabläufe erreicht werden.²¹⁵

Fraglich ist aber, ob der Begriff des „Projektmanagers“ hier ebenso wie in § 2 Abs. 2 Nr. 5 der 9. BImSchV bzw. § 43g EnWG zutreffend gewählt ist. Nach DIN

²¹¹ Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren vom 09.10.1996, BGBl. I, S. 1498.

²¹² Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz vom 28.07.2011, BGBl. I, S. 1690, geändert durch Gesetz vom 21.12.2015, BGBl. I, S. 2490.

²¹³ Theobald/Nill-Theobald, S. 486.

²¹⁴ De Witt/Scheuten, NABEG § 29 Rd. Nr. 1.

²¹⁵ De Witt/Scheuten, NABEG § 29 Rd. Nr. 3.

69901²¹⁶ ist Projektmanagement als „Gesamtheit von Führungsaufgaben, -organisation, -techniken, - und -mittel für die Abwicklung eines Projekts“ definiert, umfasst also die gesamte Organisation, Planung, Steuerung und Überwachung aller Ressourcen und Prozesse, die notwendig sind, um ein definiertes Projektziel zu erreichen.²¹⁷ Vergleicht man diese Definition mit der Aufgabenbeschreibung nach § 29 NABEG, die wie folgt lautet:

„§ 29 Projektmanager

Die zuständige Behörde kann einen Dritten mit der Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten wie

- 1. der Erstellung von Verfahrensleitplänen unter Bestimmung von Verfahrensabschnitten und Zwischenterminen,*
- 2. der Fristenkontrolle,*
- 3. der Koordinierung von erforderlichen Sachverständigengutachten,*
- 4. dem Entwurf eines Anhörungsberichtes,*
- 5. der ersten Auswertung der eingereichten Stellungnahmen,*
- 6. der organisatorischen Vorbereitung eines Erörterungstermins und*
- 7. der Leitung des Erörterungstermins*

auf Vorschlag oder mit Zustimmung des Vorhabenträgers und auf dessen Kosten beauftragen. Die Entscheidung der Bundesfachplanung nach § 12 Absatz 2 und über den Planfeststellungsantrag nach § 24 Absatz 1 liegt allein bei der zuständigen Behörde.“

so ist offensichtlich, dass nach diesem Katalog dem als „Projektmanager“ bezeichneten Dritten lediglich die Aufgabe der Zuarbeit oder Vorarbeit zur Entscheidungsvorbereitung auf Seiten der Behörde bzw. deren Entlastung durch Übernahme administrativer Hilfstätigkeiten zugeordnet ist. Damit bleibt die von § 29 NABEG vorgesehene Funktion ebenso wie jene nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 der 9. BImSchV oder nach § 43g EnWG deutlich hinter der umfassenden Aufgabenstellung eines Projektmanagers nach der Definition der DIN 69901 zurück. Es handelt sich bei der vom Gesetz vorgesehenen Rolle tatsächlich um jene eines Ver-

²¹⁶ Die DIN-Normenreihe DIN 69901 beschreibt Grundlagen, Prozesse, Prozessmodell, Methoden, Daten, Datenmodell und Begriffe im Projektmanagement. Unter dem Haupttitel „Projektmanagement; Projektmanagementsysteme“ enthält diese Normenreihe folgende fünf Teile (alle Ausgabedatum Januar 2009): DIN 69901-1 „Grundlagen“, DIN 69901-2 „Prozesse, Prozessmodell“, DIN 69901-3 „Methoden“, DIN 69901-4 „Daten, Datenmodell“, DIN 69901-5 „Begriffe“. Quelle: Wikipedia. Internetabruf am 13.09.2014.

²¹⁷ De Witt/Scheuten, NABEG § 29 Rd. Nr. 9.

waltungshelfers. Der Begriff „Projektmanager“ ist in diesem Zusammenhang zu hoch gegriffen.²¹⁸

§ 29 NABEG spricht ausdrücklich vom „Dritten“ woraus sich ergibt, dass der Gesetzgeber den Projektmanager weder als Bediensteten der Behörde noch auf Seiten des Vorhabenträgers angesiedelt sieht.

Obwohl auch nach dieser Regelung ein Konsens zwischen Genehmigungsbehörde und Vorhabenträger über die Einschaltung des Projektmanagers herbeigeführt werden muss wird die Ansicht vertreten, es bedürfe in diesem Zusammenhang im Verhältnis zwischen Behörde und Vorhabenträger keiner Vereinbarung über die Kostentragung für dessen Tätigkeit. Die Kosten des Projektmanagers würden vielmehr dem Vorhabenträger *„als notwendige Auslagen auferlegt“*, wobei die Notwendigkeit dieser Auslagen *„dadurch indiziert“* sei, dass *„die Beauftragung entweder auf Vorschlag oder mit Zustimmung des Vorhabenträgers erfolgt“* sei.²¹⁹

Im Hinblick darauf, dass die einvernehmliche Einschaltung eines Projektmanagers denotwendiger Weise zu einem Zeitpunkt erfolgen muss, zu dem das Verfahren noch nicht abgeschlossen sein kann, sein Abschluss vielmehr noch als offen bezeichnet werden muss, erscheint diese Ansicht nicht überzeugend. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund der erheblichen Widerstände, denen der Netzausbau in Politik und Öffentlichkeit begegnet. Geht man von einem – aus Sicht des Vorhabenträgers – positiven Verfahrensabschluss, also der Bestimmung eines beantragten Trassenkorridors oder dem Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses aus, so ist die angesprochene Lösung (dem Vorhabenträger werden die Kosten des Projektmanagers per Verwaltungsakt auferlegt) naheliegend. Was aber, wenn ein beantragter Trassenkorridor nicht oder nicht in der beantragten Art und Weise bestimmt oder das Planfeststellungsverfahren ohne Planfeststellungsbeschluss beendet wird, weil sich zeigt, dass das Vorhaben nicht genehmigungsfähig ist oder weil der Antragsteller / Vorhabenträger den Antrag zurücknimmt, weil er das Projekt – aus welchen Gründen auch immer – nicht mehr realisieren will?

Auch wenn die Behörde in diesem Fall sicher auf der Basis der gegebenen Rechtsgrundlage (hier § 29 S. 1 NABEG) einen Kostenersatzbescheid erlassen

²¹⁸ Ebenso: De Witt/Scheuten, NABEG § 29 Rd. Nr. 9 ff..

²¹⁹ De Witt/Scheuten, NABEG § 29 Rd. Nr. 39.

könnte, erscheint es dennoch weniger streitanfällig, die Einschaltung eines Projektmanagers und die Erstattung der für dessen Tätigkeit entstehenden Kosten durch öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen Behörde und Vorhabenträger ausdrücklich gerade auch für den Fall zu vereinbaren, dass das Verfahren vor Erteilung der Genehmigung bzw. vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses beendet wird. Eine planungsrechtliche Vorbindung (für Verfahren, die eine planerische Komponente und einen entsprechenden Abwägungsprozess beinhalten) ist damit nicht verbunden, weil die gesetzliche Regelung vorsieht, dass die Entscheidung der Behörde vorbehalten bleibt. Hierauf ist in einer entsprechenden Kostenerstattungsvereinbarung hinzuweisen.

d) § 43g EnWG²²⁰

Teil 5 des EnWG enthält spezielle fachgesetzliche Vorgaben für Planfeststellungsverfahren, die den Netzausbau der Elektrizitäts- und Gasversorgungsnetze für Leitungen, die nicht dem NABEG unterfallen, betreffen. Seit Einführung der §§ 43 f) bis h) EnWG im Jahre 2011²²¹ kennt auch das EnWG die Institution des Projektmanagers. Die Regelung, die ausdrücklich im Rahmen eines Beschleunigungsgesetzes eingeführt wurde, ist nahezu wortgleich mit jener des § 29 NABEG und regelt unter der Überschrift „Projektmanager“:

„Die nach Landesrecht zuständige Behörde kann einen Dritten mit der Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten wie

- 1. der Erstellung von Verfahrensleitplänen unter Bestimmung von Verfahrensabschnitten und Zwischenterminen,*
- 2. der Fristenkontrolle,*
- 3. der Koordinierung von erforderlichen Sachverständigengutachten,*
- 4. dem Entwurf eines Anhörungsberichtes,*
- 5. der ersten Auswertung der eingereichten Stellungnahmen,*
- 6. der organisatorischen Vorbereitung eines Erörterungstermins und*
- 7. der Leitung des Erörterungstermins*

auf Vorschlag oder mit Zustimmung des Trägers des Vorhabens und auf dessen Kosten beauftragen. Die Entscheidung über den Planfeststellungsantrag liegt allein bei der zuständigen Behörde.

²²⁰ Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung – Energiewirtschaftsgesetz, EnWG vom 07.07.2005, BGBl. I S. 1970, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.07.2016, BGBl. I, S. 1786.

²²¹ Gesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze vom 28.07.2011, BGBl. I, S. 1690.

Auch hier wird also die Entscheidung, ob ein Projektmanager eingeschaltet werden soll, in das Ermessen der Behörde gestellt, die einen Projektmanager beauftragen „kann“. Seine Einschaltung bleibt eine Option. Da auch in diesem Fall die Kosten vom Vorhabenträger zu tragen sind, muss der Konsens mit dem Vorhabenträger herbeigeführt werden. Auf das zu § 2 Abs. 2 Nr. 5 der 9. BImSchV und zu § 29 NABEG Ausgeführte darf verwiesen werden.

Die Vorschriften des § 29 NABEG und des § 43g EnWG unterscheiden sich von den Vorgaben zum immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren dadurch, dass mögliche Aufgaben des Projektmanagers im Sinne einer nicht abschließenden Aufzählung beschrieben werden, während es die 9. BImSchV bei der allgemeinen Feststellung belässt, Aufgabe des Projektmanagers sei die Verfahrensbeschleunigung. Darüber hinaus wird in NABEG und EnWG klargestellt, dass die Entscheidung über den Antrag bei der Genehmigungsbehörde verbleibt und dass die zuständige Behörde den Projektmanager beauftragt. Hier ist also – anders als in der 9. BImSchV – davon auszugehen, dass der Projektmanager stets von der Genehmigungsbehörde beauftragt wird, so dass sich eine Vereinbarung mit dem Vorhabenträger auf eine Kostenerstattungsvereinbarung beschränken kann. Der Verweis auf den „Dritten“ dürfte in beiden Vorschriften so zu verstehen sein, dass der Projektmanager weder aus der Behörde noch aus der Organisation des Vorhabenträgers kommt.

e) VwV-Verfahrensbeschleunigung Umwelt Baden-Württemberg

Die Überlegung, dass eine Beschleunigung komplexer Verwaltungsverfahren durch Einschaltung eines Verfahrensmanagements erreicht werden könnte, findet sich – im Kontext der in Kapitel C, II. Abschnitt geschilderten Verfahrensbeschleunigungsversuche zu Beginn der 1990-er Jahre – auch auf landesrechtlicher Ebene für Baden-Württemberg in der Verwaltungsvorschrift des Umweltministeriums Baden-Württemberg zur Beschleunigung von Zulassungsverfahren im Umweltbereich (VwV-Verfahrensbeschleunigung Umwelt)²²², die für abfallrechtliche, immissionsschutzrechtliche, naturschutzrechtliche und wasserrechtliche Zulassungsverfahren Anwendung findet.

²²² Fußnote 208.

Die VwV sieht den Einsatz eines Verfahrensbeauftragten bzw. eines behördeninternen Projektmanagers in *„rechtlich und tatsächlich schwierigen Verfahren, die die Einrichtung einer Projektgruppe erfordern“*, vor. Der Verfahrensbeauftragte im Sinne der VwV-Umwelt ist, worauf vorstehend schon hingewiesen wurde, mit dem „Verfahrensbevollmächtigten“ nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 der 9. BImSchV identisch. Der Projektmanager nach der VwV Umwelt unterscheidet sich allerdings von jenem nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 der 9. BImSchV, § 29 NABEG und § 43g EnWG dadurch, dass es sich ausdrücklich um einen behördeninternen Projektmanager handelt, was sich daraus ergibt, dass bei *„rechtlich und tatsächlich schwierigen Verfahren, die die Einsetzung einer Projektgruppe erfordern, der Verfahrensbeauftragte gleichzeitig der Projektmanager“*²²³ sein soll.

Zur Kostentragung für die Tätigkeit des Projektmanagers äußert sich die VwV Umwelt nicht, weil sie ersichtlich davon ausgeht, dass die Organisation des Verfahrensablaufs insgesamt durch das Personal der Zulassungsbehörde erfolgt, deren Kosten mit der für die Entscheidung zu erhebenden Verwaltungsgebühr abgedeckt sind.

2. § 4b BauGB

a) Allgemein

Welche Folgerungen können nun aus den vorstehend Nr. 1 b) bis d) beschriebenen Regelungen für die Vorgehensweise bei Verfahren zur Schaffung von Baurecht gezogen werden? Im Kontext der vorgestellten Regelungen des Immissionsschutzrechts sowie des Planungsrechts für Energienetze ist auch die spezialgesetzliche Regelung des § 4b BauGB zu sehen, die seit der BauGB-Novelle 2013 zwei sehr unterschiedliche Komponenten enthält:

- Die Vorschrift erlaubt es den Gemeinden zum einen

²²³ Vgl. Ziff. I, 3.1 und I, 3.2 der VwV-Verfahrensbeschleunigung Umwelt Baden-Württemberg, Fußnote 208.

„... zur Beschleunigung des Bauleitplanverfahrens die Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten nach §§ 2 a) bis 4 a) BauGB einem Dritten zu übertragen.“

- Sie ermöglicht ihnen in ihrem zweiten Satz darüber hinaus die Übertragung

„... der Durchführung einer Mediation oder eines anderen außergerichtlichen Verfahrens der Konfliktbeilegung auf einen Dritten“.

Während die – zudem auf bestimmte Verfahrensschritte eingeschränkte – Befugnis des von der Gemeinde eingeschalteten Dritten zur Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten gem. § 4 a Satz 1 BauGB zunächst den Tätigkeitsumfang eines Verwaltungshelfers nahelegt, die sich auf die Entscheidungsvorbereitung und die Entlastung der Gemeindeverwaltung durch Übernahme bestimmter administrativer Tätigkeiten beschränkt, taucht unvermittelt in Satz zwei der Vorschrift eine, mit der BauGB-Novelle 2013 eingefügte, über eine solche Tätigkeit deutlich hinausgehende Funktion des Dritten auf.

b) Der Verwaltungshelfer nach § 4b Satz 1 BauGB

Die Einschaltung eines Verwaltungshelfers (meist eines Stadtplaners) für Bebauungsplanverfahren hat eine lange Tradition bei den Gemeinden²²⁴. Der Dritte (Stadtplaner) erhält nach den Vorgaben der HOAI im Rahmen eines Werk- bzw. Geschäftsbesorgungsvertrages den Auftrag, den Planentwurf nebst Entwurf der textlichen Festsetzungen und der Begründung auszuarbeiten. Er wird darüber hinaus häufig beauftragt, die Information der Träger öffentlicher Belange im Auftrag der Gemeinde zu übernehmen, deren Stellungnahmen im Verfahren der frühzeitigen Beteiligung und der Offenlage entgegen zu nehmen und diese Stellungnahmen sowie etwa eingehende Stellungnahmen der Öffentlichkeit auszuwerten und daraus den Entwurf eines Abwägungsvorschlags zu entwickeln. Üblicher Weise steht ein solches Planungsbüro auch für Erläuterungen oder zur Beantwortung von Fragen bei einer öffentlichen Vorstellung der Planung zur Verfügung. Dieser Dienstleister setzt ferner Entwurfsänderungen der Planung um und

²²⁴ Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 4b BauGB, Rd. Nr. 1.

führt diese in den textlichen Festsetzungen und in der Begründung nach. Er koordiniert die verschiedenen Fachgutachter, die Inhalte zum Bebauungsplan beisteuern und überwacht zusätzlich den zeitgerechten Eingang solcher Unterlagen.

225

Es steht außer Frage, dass eine Tätigkeit des Dritten, wie sie vorstehend beschrieben wurde, die Entscheidungskompetenz der planenden Gemeinde und deren Verantwortung für eine rechtlich nicht zu beanstandende Abwägung unberührt lässt.²²⁶ Soweit § 4b BauGB regelt, dass die Durchführung von Verfahrensschritten dem Dritten übertragen werden kann bedeutet „Durchführen“ im Sinne des § 4 b), Satz 1 BauGB dass der Private dabei alles, was weder Hoheitsgewalt voraussetzt (z. B. Beschlussfassungen, öffentliche Bekanntmachungen), noch in die planerische Abwägungsentscheidung eingreift, als Aufgabe übernehmen kann.²²⁷ Diese Aufgabenbeschreibung stellt klar, dass es sich bei der Position dieses „Dritten“ um jene eines Verwaltungshelfers handelt.²²⁸

c) Der Verfahrensmittler nach § 4b Satz 2 BauGB

Die 2013 neu eingefügte zweite Komponente des § 4b BauGB ist dagegen weniger eindeutig einzuordnen. Der Dritte soll eine Mediation oder ein anderes außergerichtliches Verfahren der Konfliktbeilegung im Auftrag der Gemeinde durchführen können. Damit stellt sich die Frage, welche Konflikte, zu deren Beilegung der Dritte beitragen soll, dem Gesetzgeber hier vorgeschwebt haben könnten. Da sich die Vorschrift im ersten Teil „Bauleitplanung“, zudem unter der weiteren Überschrift „allgemeine Vorschriften“ des BauGB findet, dürfte der Schluss erlaubt sein, dass es um Konflikte gehen soll, die im Rahmen der Bauleitplanung auftauchen.

Nun sieht allerdings das Bebauungsplanverfahren die Bearbeitung und möglichst auch Lösung solcher Konflikte im Rahmen der Abwägung der Belange nach § 1

²²⁵ Ausführlich zu den Aufgaben dieses Verwaltungshelfers: Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 4b BauGB, Rd. Nrn. 20 ff.

²²⁶ In diesem Sinne auch Grigoleit/Uechtritz in Spannowsky/Uechtritz, BauGB § 4b, Rd. Nr. 1, die von einem „nicht regelungsbedürftigen Outsourcing“ sprechen. Ebenso Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 4b, Rd. Nr. 3.

²²⁷ Grigoleit/Uechtritz in Spannowsky/Uechtritz, BauGB § 4b, Rd. Nr. 7.

²²⁸ So auch: Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 4b, Rd. Nrn. 3 und 38 ff. m. w. N.

Abs. 7 BauGB vor.²²⁹ Dabei ist außerdem zu berücksichtigen, dass eine Vielzahl von Vorschriften (BauGB, BauNVO, DIN-Vorschriften zu Schall, Geruch etc.) und nicht zuletzt die Rechtsprechung Vorgaben machen, die das Abwägungsergebnis ebenfalls prägen können, so dass die Abwägungsentscheidung der Gemeinde im Geflecht dieser Vorgaben und der Anforderungen der Rechtsprechung zu sehen ist, wobei das Verfahren überdies nach § 2 Abs. 1 BauGB in der alleinigen Verantwortung der Gemeinde zu verbleiben hat.²³⁰

Es herrscht in der Literatur Einvernehmen dahingehend, dass eine Mediation nichts an den bestehenden Anforderungen an das Bebauungsplanverfahren ändert, sondern allenfalls die Akzeptanz planerischer Entscheidungen erhöhen kann,²³¹ wobei allerdings selbstverständlich ist, dass im Rahmen einer Mediation gewonnene Erkenntnisse in die Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB einzustellen sind und dass ein in der Mediation gefundenes Ergebnis die Gemeinde bei der Abwägung nicht binden darf.²³²

d) Person und Rechtsstellung des Verfahrensmittlers

Im Hinblick auf die Definition der Aufgaben und Befugnisse des Verfahrensmanagements in komplexen Bebauungsplanverfahren erscheint es sachgerecht, sich zunächst mit der Person und Rechtsstellung des in § 4b BauGB angesprochenen Dritten im Hinblick auf etwaige Schlüsse, die für ein Verfahrensmanagement komplexer Bebauungsplanverfahren daraus gezogen werden könnten, zu beschäftigen.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass der „Dritte“ des § 4b BauGB im Kontext der Möglichkeiten zum Abschluss städtebaulicher Verträge nach § 11 BauGB zu sehen ist.²³³ Die städtebaulichen Verträge nach § 11 BauGB haben das Ziel, städtebauliche Aufgaben auf der Basis einer Kooperation zwischen der Gemeinde und dem Vorhabenträger zu lösen. Deshalb ist auch unbestritten, dass die für die Ein-

²²⁹ Vgl. dazu Kapitel C, I. Abschnitt, Nr. 2d).

²³⁰ Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 4b, Rd. Nrn. 3 und 15.

²³¹ Grigoleit/Uechtritz in Spannowsky/Uechtritz, BauGB § 4b, Rd. Nr. 4.

²³² Grigoleit/Uechtritz in Spannowsky/Uechtritz, BauGB § 4b, Rd. Nr. 10, 11 und nachfolgend ausführlich Kapitel F.

²³³ So auch Battis in Battis/Krautzberger/Löhr/Mitschang, BauGB § 4b, Rd. Nr. 1. Bzw. Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB § 4b, Rd. Nr. 2, die von einer „partiellen Verfahrensprivatisierung“ sprechen.

schaltung eines Dritten im Sinne des § 4b BauGB entstehenden Kosten auf der Basis einer Vereinbarung nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 BauGB dem gemeindlichen Vertragspartner auferlegt werden können. Das hat – ungeachtet der Tatsache, dass nur die Gemeinde die nach dem BauGB ihr obliegenden Aufgaben einem Dritten übertragen kann – zur Folge, dass häufig mit der Vorbereitung der Bauleitplanung betraute Dienstleister nicht von der Gemeinde sondern vom Vorhabenträger beauftragt werden, weil dieser die ihm im Gegensatz zur Gemeinde zur Verfügung stehende Möglichkeit des Vorsteuerabzugs nutzen möchte.²³⁴ Hiergegen ist nichts einzuwenden, soweit sich die Gemeinde die aus ihrer Verantwortung für das Bebauungsplanverfahren resultierende Weisungsbefugnis gegenüber dem Auftragnehmer (also dem „Dritten“ im Sinne des § 4b BauGB) vorbehält.²³⁵

Die Frage, wer als „Dritter“ im Sinne des § 4b BauGB in Frage kommt, wird in der Literatur kontrovers diskutiert.²³⁶ Eine restriktive Ansicht vertreten Grigoleit/Uechtritz,²³⁷ die ausführen, dass als „Dritter“ in diesem Sinne weder der Vorhabenträger selbst, noch Grundeigentümer, potentielle Investoren oder Nachbarn in Frage kämen. Sie vertreten die Auffassung, dass es angesichts der persönlichen und/oder wirtschaftlichen Interessen der genannten Beteiligten an den Festsetzungen des Bebauungsplans *„der Intention des Gesetzgebers, der Konzeption des Bebauungsplanverfahrens, aber auch dem Verfahrensanspruch Hohn sprechen“* würde, wenn etwa ein potentieller Investor *„bei der Öffentlichkeitsbeteiligung als außen stehender Dritter in die Bearbeitung der Einwendungen gegen sein Vorhaben einbezogen“* wäre.

Ungeachtet des aus der vorstehend widergegebenen Ansicht sprechenden Unbehagens angesichts möglicher Interessenkonflikte stellen Grigoleit/Uechtritz²³⁸ aber auch fest, dass ihre restriktive Ansicht nicht durch rechtsstaatliche Direktiven vorgegeben sei, dass die Kooperation zwischen Gemeinde und Vorhabenträger insbesondere den nötigen „Distanzschutz“ zwischen der Gemeinde als pla-

²³⁴ So auch Birk, Städtebauliche Verträge, S. 286, Rd. Nr. 527, anders Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB § 4b, Rd. Nr. 33, die davon ausgehen, der „Dritte“ werde „ganz oder überwiegend von der Gemeinde bezahlt.“

²³⁵ Vgl. das Regelungsbeispiel für einen Planungskostenvertrag bei Birk, siehe vorhergehende Fußnote.

²³⁶ Vgl. zum Meinungsstand: Battis in Battis/Krautzberger/Löhr/Mitschang, BauGB § 4b, Rd. Nr. 6, der die Ansicht vertritt, „Dritter“ im Sinne des § 4b BauGB könne auch der Investor/Vorhabenträger sein. In diesem Sinne auch Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 4b, Rd. Nr. 35.

²³⁷ Grigoleit/Uechtritz in Spannowsky/Uechtritz, BauGB § 4b, Rd. Nr. 12 f.

²³⁸ Vgl. vorhergehende Fußnote.

nender Hoheitsträgerin und dem Investor nicht auflöse, soweit die Gemeinde in ihrer Abwägungsentscheidung ungebunden bleibe.²³⁹ Woraus das deutliche Unbehagen resultiert wird aufgezeigt, wenn abschließend festgestellt wird, dass die Gemeinde im Zusammenspiel der durch §§ 4 b) und 11 BauGB eröffneten Kombinationen in ihrer Verfahrensbeteiligung auf eine „*formale Beschlussfassung und eine allenfalls noch nachvollziehende Schlussabwägung*“ reduziert werden könnte.²⁴⁰

Ähnliche Bedenken formuliert Spannowsky,²⁴¹ wenn er feststellt, dass die Trennlinie zwischen zulässiger vertraglicher Kooperation zwischen der Gemeinde und ihren Vertragspartnern dort überschritten sei, wo „*der Spielraum der Planungsentscheidung verengt und deshalb bestimmte Belange außer Acht gelassen oder in ihrer Gewichtung verkannt wurden*“. Er weist insbesondere darauf hin, dass die Schwierigkeit in der Praxis darin liege, dass eine solche unzulässige Verengung der Sichtweise häufig nur schwer nachzuweisen sei, weil allen Beteiligten diese Grenze zwar bekannt sei, sie aber nicht eingehalten werde. Spannowsky spricht in diesem Zusammenhang von der „*faktischen Abhängigkeit von Großinvestoren*“²⁴² und verdeutlicht, dass eine unzulässige Einwirkung eines Privaten auf den Planungsprozess nur schwer angreifbar, weil nur schwer zu belegen sei. Diese Bedenken sind vor allem bei Planungen kleinerer Gemeinden, für die das Vorhaben von erheblicher wirtschaftlicher und damit kommunalpolitischer Bedeutung ist, nicht von der Hand zu weisen. Es ist allerdings – wie im Folgenden noch aufgezeigt werden wird – Aufgabe des Verfahrensmanagements, durch seine Funktion als Sachwalter des Verfahrens und damit außerhalb des Interessengeflechts auf Seiten der Gemeinde wie auf Seiten des Vorhabenträgers, solche Phänomene zu erkennen und nach Möglichkeit zu verhindern, dass sie das Ergebnis der Abwägung beeinträchtigen.

Nach Ansicht von Krautzberger/Wagner²⁴³ kann „Dritter“ im Sinne des § 4b BauGB keine kommunale Eigengesellschaft sein, während eine juristische Person des öffentlichen Rechts diese Position einnehmen können soll. Als Beispiel für die letztgenannte Konstellation nennen Krautzberger/Wagner die in der Praxis häu-

²³⁹ Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 4b, Rd. Nr. 33.

²⁴⁰ Grigoleit/Uechtritz in Spannowsky/Uechtritz, BauGB § 4b, Rd. Nr. 13.

²⁴¹ Spannowsky in Spannowsky/Büchner, S. 220.

²⁴² Siehe vorhergehende Fußnote.

²⁴³ Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB § 4b, Rd. Nr. 31.

fig vorkommende Zusammenarbeit zwischen kleineren Gemeinden und den für sie jeweils zuständigen Unteren Verwaltungsbehörden, die darin besteht, dass die Landratsämter für die Gemeinden (gegen Entgelt) die Ausarbeitung städtebaulicher Planungen übernehmen, woraus sich ergibt, dass auch Mitarbeiter der Verwaltung grundsätzlich die Position des „Dritten“ einnehmen können²⁴⁴.

Aus der Tatsache, dass in § 4b BauGB lediglich der „Dritte“, nicht jedoch der in den anderen untersuchten Vorschriften genannte „Projektmanager“ auftritt, sind keine weitergehenden Folgerungen abzuleiten, ergeben sich insbesondere keine spezifischen Beschränkungen für die Tätigkeit des „Dritten“, nachdem vorstehend festgestellt wurde, dass der Aufgabenumfang des Dritten in jedem Einzelfall zwischen den Beteiligten definiert werden muss, weil sich alle beigezogenen gesetzlichen Vorschriften hier durch eine weitgehende Offenheit auszeichnen.

e) Stellung des Vorhabenträgers nach § 12 BauGB

Der Vollständigkeit halber ist – gerade mit Bezug zu den in der Literatur erhobenen Bedenken – darauf zu verweisen, dass das Zusammenspiel zwischen planender Gemeinde und Vorhabenträger gem. §§ 4 b und 11 BauGB das Modell des Vorgehens nach § 12 BauGB widerspiegelt. Auch der vorhabenbezogene Bebauungsplan nach dieser Vorschrift zeichnet sich dadurch aus, dass der an der Schaffung explizit projektbezogenen Planungsrechts interessierte „Dritte“ (=Vorhabenträger) das Verfahren der Planaufstellung initiiert und maßgeblich vorantreibt, indem er

- gem. § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB einen mit der Gemeinde abgestimmten Plan ausarbeitet und vorlegt,
- gem. § 12 Abs. 1 Satz 2 BauGB die Begründung dazu erarbeitet und
- gem. § 12 Abs. 1 Satz 3 BauGB erforderlichenfalls eine Übersetzung veranlasst.

Diesen Aktivitäten des Vorhabenträgers korrespondiert auf Seiten der Gemeinde die Pflicht,

²⁴⁴ So auch Teubert, S. 234 unter ausdrücklichem Verweis auf das vorstehende Beispiel von Krautzberger/Wagner, Fußnote 243.

- gem. § 12 Abs. 2 Satz 1 BauGB den vom Vorhabenträger vorgelegten Plan zu prüfen und nach pflichtgemäßem Ermessen über die Einleitung des Verfahrens zu entscheiden, sowie
- gem. § 12 Abs. 2 Satz 2 BauGB den Vorhabenträger auf Erfordernisse des Verfahrens hinzuweisen.

3. Folgerungen für das Verfahrensmanagement

a) Gemeinsamkeiten der aufgezeigten Regelungen

1. Die Einschaltung eines Dritten mit dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung bedarf des Einvernehmens zwischen Behörde und Antragsteller/Vorhabenträger. Bei § 2 Abs. 2 Nr. 5 der 9. BImSchV, § 29 NABEG und § 43 g EnWG ergibt sich dies aus dem Wortlaut der Vorschriften, bei § 4b BauGB ergibt es sich faktisch daraus, dass in aller Regel der Vorhabenträger die Kosten des Dritten auf der Basis eines städtebaulichen Vertrages nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 BauGB tragen soll; § 12 Abs. 1 BauGB geht davon aus, dass die Kostentragung durch den Vorhabenträger („ganz oder teilweise“) eine der Voraussetzungen für die Entscheidung über die Durchführung des Verfahrens ist.
2. Die Einschaltung des Dritten soll der Beschleunigung des Verfahrens durch Straffung der Abläufe, Planung des zeitlichen Verfahrensablaufs und Entlastung der Verwaltung dienen.
3. Aufgaben und Funktion des Dritten sind im Einzelfall im Rahmen seiner Beauftragung einvernehmlich zwischen Behörde und Antragsteller / Vorhabenträger zu regeln. Sie bleiben der Dispositionsbefugnis der Beteiligten überlassen. Die in § 29 NABEG und § 43g EnWG enthaltenen Kataloge möglicher Aufgaben sind nicht als abschließende Aufzählung zu verstehen, verdeutlichen aber, dass dem Dritten die Aufgabe der Unterstützung der Behörde bei der Entscheidungsvorbereitung zukommen soll.

4. Eine Delegation hoheitlicher Befugnisse oder einer planerischen Abwägungsentscheidung findet in keinem Fall statt. Speziell für das Bebauungsplanverfahren ergibt sich dies auch aus § 2 Abs. 1 BauGB.
5. Die Beauftragung des Dritten erfolgt im Fall der 9. BImSchV entweder durch die Behörde oder durch den Antragsteller, in den Fällen der §§ 29 NABEG und 43 g) EnWG durch die Behörde, im Fall des § 4b BauGB entweder durch die Gemeinde oder durch den Vorhabenträger, wobei im letztgenannten Fall ein Weisungsrecht der Gemeinde gegenüber dem Auftragnehmer des Vorhabenträgers zu vereinbaren ist. Im Fall des vorhabenbezogenen Bebauungsplans ergibt sich dies aus der dort explizit beschriebenen Rolle des Vorhabenträgers.
6. Die Kosten des Dritten trägt der Antragsteller/Vorhabenträger entweder auf der Basis einer Kostenentscheidung der Behörde oder eines öffentlich-rechtlichen Vertrages.
7. Der Dritte vertritt (mit Ausnahme des Vorhabenträgers nach § 12 BauGB) weder die Interessen der Genehmigungsbehörde bzw. der planenden Gemeinde noch des Antragstellers oder Vorhabenträgers. Seine Aufgabe ist vielmehr ausschließlich die Förderung des Verfahrens in Form einer Verfahrensbeschleunigung, die dadurch erreicht werden soll, dass er das Verfahren strafft, eine Zeitplanung aufstellt und überwacht, Tätigkeiten bündelt (koordiniert) und das Verfahren dokumentiert.
8. Aufgabe des Dritten ist es außerdem, die materiellen Verfahrensinhalte im Blick zu behalten und zur Vorbereitung einer ordnungsgemäßen Entscheidung darzustellen.
9. Alle vorstehend untersuchten Regelungen ermöglichen ohne weiteres die Einführung eines Verfahrensmanagements in komplexen Verfahren zur Schaffung von Baurecht.

b) Aufgabenstellung des Verfahrensmanagements im Vergleich

1. Die Beauftragung des mit dem Verfahrensmanagement eines komplexen Bebauungsplanverfahrens zu betrauenden Dritten erfolgt entweder durch die Gemeinde oder im Konsens zwischen planender Gemeinde und Vorhabenträger wenn diese gemeinsam die Notwendigkeit einer solchen Dienstleistung feststellen.
2. § 4b BauGB sieht vor, dass die Übertragung solcher Aufgaben durch die Gemeinde erfolgt, was sich schon daraus ergibt, dass es sich um Aufgaben handelt, die nach dem BauGB von der Gemeinde wahrzunehmen sind. Eine zwingende Festlegung dahingehend, dass die Gemeinde als formelle Auftraggeberin des Dritten auftreten muss, ist der Vorschrift nicht zu entnehmen, so dass als formeller Auftraggeber des Verfahrensmanagements sowohl die Gemeinde als auch der Vorhabenträger in Frage kommen. Beauftragt der Vorhabenträger, so hat sich die Gemeinde im Hinblick auf § 2 Abs. 1 BauGB entsprechende Weisungsrechte gegenüber dem Dritten vorzubehalten.
3. Die Aufgabenstellung und die Kompetenzen des Verfahrensmanagements sind zwischen der Gemeinde, dem Vorhabenträger und dem Dritten einvernehmlich zu definieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Aufgabe des Verfahrensmanagements eines komplexen Bebauungsplanverfahrens den Katalog der §§ 29 NABEG bzw. 43 g) EnWG in der Regel überschreitet. Sie beschränkt sich nicht auf die Übertragung rein administrativer Hilfstätigkeiten an einen von der Gemeinde mit der Vorbereitung von Verfahrensschritten beauftragten Planer. Aufgabe des Verfahrensmanagements ist es vielmehr auch, zu prüfen, darzustellen und einzuplanen, welche weiteren Verfahren neben dem eigentlichen Bebauungsplanverfahren oder als dessen Voraussetzung durchzuführen sind; Rechtsfragen, die im Verfahren auftreten zu prüfen und Lösungsmöglichkeiten vorzuschlagen oder Alternativen aufzuzeigen. In diesem Rahmen kann es auf Wunsch der Beteiligten eine Bewertung der Vor- und Nachteile verschiedener Alternativen vornehmen oder Präferenzen darlegen, wenn verschiedene Möglichkeiten bestehen. Die Entscheidung

darüber, welche Lösung gewählt werden soll, ist nicht Sache des Verfahrensmanagements sondern der Beteiligten, also der Gemeinde und/oder des Vorhabenträgers.

4. Eine Delegation der Verantwortung der Gemeinde für die formelle und materielle Rechtmäßigkeit des Verfahrens ist damit in keinem Fall verbunden. Das Verfahrensmanagement findet auch nicht in Form einer Beileihung statt. § 4b BauGB bietet hierfür keine Rechtsgrundlage.²⁴⁵
5. Das Verfahrensmanagement wird weder als Interessenvertreter der Gemeinde noch des Vorhabenträgers tätig.²⁴⁶ Seine Aufgabe besteht darin, ein formell und materiell nicht zu beanstandendes Verfahren mit dem Ziel des Erlasses eines wirksamen Bebauungsplans zu gewährleisten. Insofern ist es zur Neutralität gegenüber allen Beteiligten verpflichtet. Maßstab der Tätigkeit des Verfahrensmanagements ist die richtige und vollständige Ermittlung des Abwägungsmaterials zum Bebauungsplan und das Vermeiden jedweder planerischen Vorbindung. Eine Parteinahme für einen der Beteiligten wäre geeignet, dieses Ziel der Beauftragung zu gefährden oder zu vereiteln. Insofern kommt dem Verfahrensmanagement jene Stellung des „Verfahrensmittlers“ zu, die im Rahmen der Einführung der ursprünglichen Fassung des § 4b BauGB²⁴⁷ intendiert gewesen sein dürfte.
6. Das Problem der unzulässigen Vertretung widerstreitender Interessen im Sinne des § 43a Abs. 4 BRAO in Fällen, in denen das Verfahrensmanagement von einem Rechtsanwalt ausgeführt wird, tritt bei dieser Definition der Aufgabe des Verfahrensmanagements nicht auf. Dessen ungeachtet ist in diesem Fall sowohl gegenüber der Gemeinde als auch gegenüber dem Vorhabenträger klarzustellen, dass die Übernahme der Aufgabe des Verfahrensmanagements eine spätere Interessenvertretung für einen der Beteiligten ausschließt. Eine einvernehmliche Beauftragung des Verfahrensmanagements durch Gemeinde und Vorhabenträger ist deshalb anzustreben.

²⁴⁵ Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB § 4b, Rd. Nrn. 37, 38.

²⁴⁶ Zu dieser Neutralität auch: Krautzberger / Wagner in Ernst / Zinkahn / Bielenberg / Krautzberger, BauGB § 4b, Rd. Nr. 31.

²⁴⁷ Vgl. BR-Drs. 635/96, S. 47.

7. Das Verfahrensmanagement stellt nach der hier vertretenen Ansicht keine Mediation dar, was nicht ausschließt, dass bei Auftreten von Interessenkonflikten während des Verfahrens Elemente einer Mediation eingesetzt werden können bzw. sich das Verfahrensmanagement an den in der Mediation üblicher Weise angewandten Methoden orientiert. Zur Abgrenzung der Aufgaben des Verfahrensmanagements von der Mediation im Bebauungsplanverfahren und zur Neutralität des Verfahrensmanagements in solchen Konstellationen ist auf die Ausführungen in Kapitel F, III. Abschnitt, zu verweisen.
8. Die Kostentragung für das Verfahrensmanagement ist durch städtebaulichen Vertrag nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 BauGB zu vereinbaren.

4. Stellung des Verfahrensmanagements

Die vorstehend unter Ziff. 1 und 2 dargestellten gesetzlichen Regelungen zeigen auf, dass die bisher diskutierten bzw. gesetzlich geregelten Ansätze, in komplexen Verfahren ein Verfahrensmanagement zu installieren, zwar die Notwendigkeit einer solchen Tätigkeit in komplexen Verfahren anerkennen und sich davon einen beschleunigenden Effekt versprechen, den Fokus aber ausschließlich auf administrative Hilfstätigkeiten richten. Dabei liegt diesen Regelungen die Vorstellung zu Grunde, dass ein Verwaltungsverfahren, das bei einer bestimmten Genehmigungs- oder Zulassungsbehörde bzw. bei einer bestimmten Gemeinde angesiedelt ist, koordiniert und nach Möglichkeit beschleunigt werden soll. Diese Sichtweise wird der Aufgabenstellung eines Verfahrensmanagements in einem komplexen Bebauungsplanverfahren, wegen der in Kapitel C, I. Abschnitt geschilderten, umfangreichen Verschränkungen mit rechtlichen Vorgaben außerhalb des Bebauungsplanverfahrens nicht gerecht, sondern greift deutlich zu kurz.

Das Verfahrensmanagement im hier vertretenen Sinne nimmt eine darüber hinausgehende Funktion wahr. Es beschränkt sich nicht auf die Organisation des Verfahrens sondern prüft und dokumentiert alle mit dem Bebauungsplanverfahren verknüpften rechtlichen Fragestellungen. Diese Aufgabe kann nur erfolgreich erfüllt werden, wenn die in der Diskussion um § 4 b BauGB angesprochenen „planerischen Engführungen“ vermieden werden. Leistet das Verfahrensma-

nagement das nicht, so besteht die erhebliche Gefahr eines Misserfolges, der in diesem Fall darin besteht, dass der aufgestellte Bebauungsplan sich wegen eines Abwägungsfehlers als unwirksam erweisen kann.

Das Verfahrensmanagement ist darüber hinaus auch nicht ausschließlich für das Verfahren zuständig, das bei einer bestimmten Genehmigungs- oder Zulassungsbehörde oder einer bestimmten Gemeinde durchgeführt wird, sondern es übernimmt darüber hinausgreifend die Koordination von Verfahren (z. B. Waldrecht, Wasserrecht), die bei unterschiedlichen Planungsträgern oder Behörden als Voraussetzungen für die Aufstellung des Bebauungsplans durchzuführen sind. Auf die in Kapitel C, I. Abschnitt aufgezeigten Beispiele ist zu verweisen. Auch dieser Umstand dokumentiert die Stellung des Verfahrensmanagements außerhalb des Kreises der am Verfahren Beteiligten.²⁴⁸

Das Verfahrensmanagement in Form eines „Dritten“ im Bebauungsplanverfahren hat gegenüber dem jeweils von einer bestimmten Genehmigungs- oder Zulassungsbehörde benannten Projektmanager den Vorteil, dass es nicht nur im Rahmen der Zuständigkeit der Behörde, die es beigezogen hat, tätig werden kann. Ein Projektmanager, der den Ablauf eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens koordinieren soll, ist auf die Zuständigkeit der Behörde die ihn bestellt hat, und die Inhalte des von ihm zu betreuenden Genehmigungsverfahrens beschränkt. Er kann also nicht z. B. in einem dem Genehmigungsverfahren vorausgehenden Planungsverfahren tätig werden, seine Steuerungsmöglichkeit erstreckt sich auch nicht auf parallel durchzuführende Verwaltungsverfahren, die nicht von der Konzentrationswirkung des immissionsschutzrechtlichen Verfahrens erfasst werden und die nicht in seine Zuständigkeit fallen. Dem von einer bestimmten Behörde für ein von dieser durchzuführendes Verfahren eingesetzten Projektmanager fehlt mithin die Möglichkeit, ein komplexes Verfahren in seinem gesamten Umfang und Ablauf ohne Rücksicht auf sachliche und örtliche Zuständigkeiten zu betreuen.

Handelt es sich außerdem um einen behördeninternen Projektmanager, so ist dieser auch in die Hierarchie der Behörde selbst eingegliedert. Er wird in den seltensten Fällen von seinen sonstigen Aufgaben in der Behörde komplett freigestellt werden, um ausschließlich ein ganz bestimmtes Projekt zu betreuen. Aus

²⁴⁸ So im Ergebnis auch Krautzberger/Wagner in Ernst / Zinkahn / Bielenberg / Krautzberger, BauGB, § 4 b, Rd. Nr. 100.

dieser Stellung des betreffenden Behördenmitarbeiters zwischen Hierarchie und Projekt ergeben sich zwangsläufig die in der Literatur zum Projektmanagement häufig beschriebenen Probleme.²⁴⁹ Möglicherweise ein Grund dafür, dass insbesondere die Möglichkeit einer behördeninternen Projektsteuerung bisher eher zurückhaltend eingesetzt wird,²⁵⁰ obwohl die Projektsteuerung in komplexen Verfahren offenbar das Potential hat, zu einer Beschleunigung von Zulassungsverfahren beizutragen.²⁵¹

Mit derartigen Einschränkungen hat der externe Projektmanager, hier als Verfahrensmanagement bezeichnet, nicht zu kämpfen. Er hat bei der Erfüllung seiner Aufgabe weder auf Zuständigkeitsgrenzen noch auf das Einfügen in eine Hierarchie, die ihn nach Abschluss des Verfahrens wieder aufnehmen soll, Rücksicht zu nehmen.

5. Initiatoren eines Verfahrensmanagements

Die Initiative zur Einrichtung eines Verfahrensmanagements für ein komplexes Bebauungsplanverfahren kann sowohl von der Gemeinde als auch vom Vorhabenträger ausgehen. Häufiger tritt in der Praxis der Vorhabenträger als Initiator eines solchen Auftrags auf, weil er schon aufgrund des erheblichen Aufwands für die Vorbereitung und Umsetzung einer Planung ein ausgeprägtes Interesse an der zeitlichen und inhaltlichen Vorhersehbarkeit des Planungsprozesses hat.

Demgegenüber neigen die Kommunen im Vorfeld eines solchen Projekts häufig dazu die Komplexität und den damit verbundenen Zeit- und Koordinationsbedarf zu unterschätzen. Oft werden zunächst Erfahrungen aus dem gewohnten Ablauf der Bebauungsplanverfahren unterstellt, bei denen es in der Regel nicht entscheidend darauf ankommt, in welcher Geschwindigkeit sie durchgeführt und abgeschlossen werden können, was sich unter anderem daran zeigt, dass mehrfache Auslegungen nach § 3 Abs. 2 BauGB zuweilen eher den Regelfall in einer Gemeinde darstellen und nicht als Problem betrachtet werden.

²⁴⁹ Vgl. statt vieler: Reuter, S. 133 zum „formellen Machtvakuum“ des Projektleiters aufgrund mangelnder Kooperationsbereitschaft des Linienvorgesetzten.

²⁵⁰ Ziekow/Oertel/Windoffer, 2004, S. 43, 66.

²⁵¹ Ziekow/Oertel/Windoffer, 2004, S. 123.

Es kommt hinzu, dass sich die städtebaulichen Verträge nach § 11 BauGB bei den Gemeinden in den vergangenen Jahren umfassend eingebürgert haben. Diese Weitergabe von Aufgaben an Dritte hat bei manchen Gemeinden die Haltung gefördert, es sei Sache des Vorhabenträgers, nicht nur die Aufwendungen für maßgeschneidertes Planungsrecht, sondern auch die Verantwortung für Inhalt und Ablauf des Planungsverfahrens zu tragen. Damit geht bei den Kommunen einerseits die Bereitschaft einher, dem Vorhabenträger auch die Entscheidung über die Auswahl und Zusammenstellung seines Teams zu überlassen, andererseits führt diese Haltung dazu, dass manche Kommune ihre Vorstellungen nur in soweit einbringt, als sie sich Vorteile vom städtebaulichen Projekt eines Dritten verspricht und an ihre Verantwortung für die formellen und materielle Richtigkeit ihres Bebauungsplans erst wieder erinnert werden muss.

Beispiel:

Der Bürgermeister überlässt die Vorbereitung des Bebauungsplanverfahrens dem Bauamtsleiter und schaltet sich mehr oder weniger willkürlich nur dann ein, wenn es um direkte finanzielle Interessen der Gemeinde geht. Zur regelmäßigen Teilnahme an den Sitzungen der mit der Bauleitplanung befassten Arbeitsgruppe ist er erst bereit, nachdem ihm vom Vorhabenträger nachdrücklich dargelegt wurde, dass mit Verfahrensverzögerungen gerechnet werden muss, weil notwendige Entscheidungen vom Bauamtsleiter nicht getroffen oder nicht herbeigeführt werden können.

6. Merkmale des Verfahrensmanagements

Das Verfahrensmanagement komplexer Bebauungsplanverfahren weist Parallelen mit der wirtschaftlich-technischen Projektsteuerung auf. Es teilt mit dieser folgende Eigenschaften:

- Das städtebauliche Projekt, dessen Zulässigkeit auf der Basis eines noch aufzustellenden Bebauungsplans erreicht werden soll ist mit einem klaren zeitlichen Rahmen und hohem Erfolgsdruck verbunden und hat für die planende Gemeinde, oft auch für den Vorhabenträger Einmaligkeitscharakter.

- In Fällen, in denen eine städtebauliche Planung zur Sicherung städtebaulicher Ziele der Gemeinde und deshalb nicht im Konsens mit dem Grundstückseigentümer / potentiellen Nutzer einer Fläche durchgeführt wird, ergeben sich Zeit- und Erfolgsdruck häufig aus der Geltungsdauer einer Veränderungssperre nach § 14 BauGB und den möglichen haftungsrechtlichen Folgen einer rechtswidrigen Zurückstellung eines Baugesuchs.
- Die Bauleitplanung stellt aufgrund der Eigenschaften der angestrebten Nutzung eine komplexe Aufgabe dar, für deren Erfüllung ein fachlich heterogenes, interdisziplinäres Team benötigt wird.
- Die mit dem Verfahrensmanagement betrauten Personen haben eine vergleichbare Stellung wie der Projektleiter, der in der Regel nicht hierarchisch Vorgesetzter seines Projektteams ist.²⁵²

Das Verfahrensmanagement unterscheidet sich von der wirtschaftlich-technischen Projektsteuerung dadurch, dass

- es sich lediglich auf ein Teilprojekt, nämlich die Schaffung von Baurecht für ein bestimmtes städtebauliches Vorhaben beschränkt und
- folglich auch nicht den Zugriff auf bzw. die Kontrolle für alle zur Realisierung des Projekts erforderlichen Ressourcen hat.

(Vgl. im Einzelnen Kapitel E, III. Abschnitt, Nr. 1).

²⁵² Wastian/Braumannl/von Rosenstiel, S. 122.

II Ziele des Verfahrensmanagements

1. Planbarkeit des zeitlichen Verfahrensablaufs

a) Ausgangssituation

Das Verfahrensmanagement beginnt stets mit der Analyse der planungsrechtlichen Gegebenheiten zu Beginn der städtebaulichen Planung,²⁵³ wobei Voraussetzung einer zuverlässigen Analyse und realistischen Einschätzung der voraussichtlichen Verfahrensdauer die Definition des angestrebten Projekts bzw. der Ziele der angestrebten städtebaulichen Planung ist.

Sowohl die Planung des Ablaufs des Bebauungsplanverfahrens als auch der voraus- bzw. parallel laufenden weiteren Verwaltungsverfahren hat den Zweck, zu einem sehr frühen Verfahrensstadium zu analysieren und festzustellen, welche zusätzlichen Verfahren (Raumordnung, Flächennutzungsplanung, Forstrecht, Wasserrecht, Immissionsschutzrecht, Artenschutz etc.) bis hin zur Vorhabengenehmigung erforderlich sind. Nach Feststellung der zusätzlich erforderlichen Verfahren kann eine erste Vorprüfung erfolgen, ob das Vorhaben im Hinblick auf diese Verfahren Schwierigkeiten aufwirft, gegebenenfalls, ob und wie mit welchem Aufwand solche Schwierigkeiten überwunden werden können.

Die Ablaufplanung dient also einesteiils dazu, Sollbruchstellen des Verfahrens frühzeitig aufzuspüren, andererseits dazu, sicherzustellen, dass es nicht zu Verfahrensverzögerungen kommt, weil die Notwendigkeit eines oder mehrerer ergänzender Verwaltungsverfahren nicht oder zu spät erkannt wurde. Diese Vorgehensweise erhöht die Rechtssicherheit des Planungsprozesses erheblich. Eine realistische Ablaufplanung bietet den Rahmen für ein auch inhaltlich ordnungsgemäßes Verfahren. Ihre Aufgabe ist es auch, die notwendige Zeit bereit zu stellen, die für eine ordnungsgemäße Zusammenstellung des Abwägungsmaterials und für die Vorbereitung einer Fehlgewichtungen vermeidenden Abwägungsentscheidung benötigt wird. Insoweit dient die Verfahrensorganisation in Form der Ablaufplanung der Optimierung der Verfahrensinhalte.

²⁵³ Vgl. Kapitel C, I. Abschnitt, Nr. 3 und 4.

Bei projektorientierten Planungen sind die Überlegungen zur Entwicklung und Realisierung eines bestimmten Vorhabens auf Seiten des Vorhabenträgers durch den Bedarf, den der Vorhabenträger sowohl inhaltlich als auch zeitlich für sich selbst definiert hat, geprägt. Diese Einschätzungen können sich im Laufe des Planungsverfahrens – ohne dass dies in jedem Fall deutlich kommuniziert wird – auch ändern.²⁵⁴ Die Rahmenbedingungen eines Projekts, dessen Notwendigkeit der Vorhabenträger festgestellt hat, werden zwar im Rahmen der Standortauswahl in groben Zügen definiert und überprüft, es wird dabei auch meist zumindest in groben Zügen berücksichtigt, dass der Realisierung öffentlich-rechtliche Planungs- und Genehmigungsverfahren vorausgehen haben, jedoch wird der Zeitbedarf für diesen vorauslaufenden Prozess häufig zu gering angesetzt. Eine Fehleinschätzung, die zu korrigieren mancher Kommune aufgrund des heftigen interkommunalen Wettbewerbs um attraktive Ansiedlungsvorhaben²⁵⁵ gerade bei den Anfangskontakten mit potentiellen Vorhabenträgern schwerfällt. Am Anfang der Tätigkeit des Verfahrensmanagements steht deshalb die Aufstellung eines zunächst groben Ablaufplans, der nur dazu dient, festzustellen, ob die Vorstellungen des Vorhabenträgers und der Gemeinde zum zeitlichen Ablauf aufrecht erhalten werden können oder ob sie – was meist der Fall ist – angepasst werden müssen.

Dabei ist die Gesetzmäßigkeit zu beobachten, dass die Gespräche über ein städtebauliches Vorhaben mit der Forderung des Vorhabenträgers an die Gemeinde und an das Verfahrensmanagement beginnen, wonach die öffentlich-rechtlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren zügig und mitunter auch in größter Eile durchzuführen seien, um den vom Vorhabenträger geplanten Zeitpunkt des Baubeginns einhalten zu können. Ebenso gesetzmäßig folgt dann allerdings das Phänomen, dass sich im Fortschreiten vor allem des Bebauungsplanverfahrens, häufig aber auch parallel schon vorzubereitender bau- oder immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren, die Situation einstellt, dass die Planungen des Vorhabenträgers gerade bei Vorhaben einer hohen technischen Komplexität noch so im Fluss und in Teilen so wenig konkretisiert sind, dass die Bauleitplanung entweder auf die weitere Konkretisierung der Planungen des Vorhabenträgers warten muss oder die Gefahr besteht, dass Entwurfsänderungen des Bebau-

²⁵⁴ Reichert, S. 173.

²⁵⁵ Seimetz, BWGZ 2006, S. 119.

ungsplans eine erneute Offenlage mit entsprechendem Zeitverlust nach sich ziehen.²⁵⁶ Oft zeigt sich im Laufe Verfahren zur Schaffung von Baurecht, dass der Vorhabenträger Optimierungs- und Änderungsbedarf an seinen Planungen feststellt, der nachträglich in die Rechtsverfahren eingespeist werden muss.

Stellt man diese Erfahrung in Rechnung, dann zeigt sich, dass es bei vielen Projekten (auch dann, wenn sie auf den ersten Blick als unter hohem Zeitdruck stehend erscheinen) tatsächlich nicht darauf ankommt, ob die städtebauliche Planung und das anschließende Genehmigungsverfahren 6 bis 12 Monate länger oder kürzer dauern (Ausnahmen bestätigen die Regel), sondern darauf, das ein schlüssig begründetes Enddatum für die notwendigen Verfahren zur Schaffung von Baurecht genannt werden kann, auf das sich der Vorhabenträger mit seinen weiteren auch internen Planungen einrichten kann und in aller Regel auch ohne Schwierigkeiten einrichtet. Diese Einschätzung, wonach die Dauer der Rechtsverfahren selten den kritischen Weg für eine Projektrealisierung darstellt, deckt sich mit der Feststellung von Ziekow,²⁵⁷ wonach die Dauer von Verwaltungsverfahren gegenüber anderen Standortfaktoren wie z. B. Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, Lohnkosten, Qualität der Infrastruktur und sog. „weichen“ Standortfaktoren wie z. B. Wohn- und Freizeitangebot, keinen relevanten Einfluss als Standortfaktor entfaltet.

Mit anderen Worten: Es geht den Gemeinden und den Vorhabenträgern nicht in erster Linie darum, durch Verfahrensmanagement feststellen zu können, wann das Bebauungsplanverfahren abgeschlossen sein wird oder wann die Genehmigung voraussichtlich vorliegen wird. Die Frage, die das Verfahrensmanagement beantworten soll, lautet stattdessen: „Wann kann der Bagger anrücken?“ Lässt sich dazu eine verlässliche Aussage machen, dann richten sich die Beteiligten darauf in der Regel ohne Schwierigkeiten ein.

Durch Ausarbeitung und Vorlage eines möglichst detaillierten Ablaufplans kann aber selbst dann, wenn sich die Annahmen des Vorhabenträgers zum zeitlichen Ablauf der öffentlich-rechtlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren in diesem Stadium als nicht realistisch erweisen, die Akzeptanz für einen größeren

²⁵⁶ Vgl. zu diesem wiederkehrenden Problem der „moving targets“ in jedem Verfahrensmanagement z. B. Kapitel E, V. Abschnitt, Nr. 2. m. w. N.

²⁵⁷ Ziekow/Oertel/Windoffer, S. 21 unter Bezugnahme auf eine Studie von Cap Gemini Ernst & Young zur Standortattraktivität der Bundesländer im Vergleich vom September 2002.

Zeitbedarf erheblich gesteigert werden. Der Ablaufplan hat den Effekt, dass die Beteiligten im Detail nachvollziehen können, welche Aufgaben zu erfüllen und welche Verfahrensschritte notwendig sind, so dass alle Verfahrensbeteiligten ohne weiteres erkennen können, wo sie jeweils in der Pflicht stehen. Das führt in der Regel dazu, dass sich Gemeinde und Vorhabenträger der Ablaufplanung unterwerfen anstatt sich weiter damit aufzuhalten, durch Negieren des Offensichtlichen oder mit der nicht zielführenden Taktik, Zeitdruck zu erzeugen, eine Beschleunigung zu erreichen, wo eine solche, ohne unerwünschte Abstriche an der Rechtssicherheit des aufzustellenden Bebauungsplans machen zu müssen, nicht möglich ist.

b) Kontinuierliche Kontrolle des Verfahrensablaufs

Die Transparenz des Verfahrensablaufs, die durch die Aufstellung und Vereinbarung des Ablaufplans²⁵⁸ gewonnen wird, dient dazu, jederzeit nachvollziehen zu können, ob sich die Verfahren zur Schaffung von Baurecht noch im vereinbarten Zeitrahmen befinden oder ob und gegebenenfalls welche Aufgaben überfällig sind. Deswegen wird der Ablaufplan ständig aktualisiert. Dieses kontinuierliche zeitliche und inhaltliche Nachverfolgen des erreichten Status der Aufgabenerfüllung erlaubt es, dem Verfahrensmanagement, kurzfristig und gezielt zu reagieren, falls die Erfüllung einer Aufgabe nicht fristgerecht erfolgt. Je nachdem, welche Aufgabe betroffen ist und woran ihre Erfüllung bislang gescheitert ist, kann vom Verfahrensmanagement auch eingeschätzt werden, welche Folgen eine Verzögerung der Aufgabenerledigung für das Gesamtverfahren haben kann.

c) Feststellung kritischer Pfade

Schon bei der Aufstellung des Ablaufplans berücksichtigt das Verfahrensmanagement, in welchem inhaltlichen und zeitlichen Abhängigkeitsverhältnis einzelne Aufgaben zueinander stehen (also ob sie zeitlich nacheinander (sequentiell) oder zeitlich parallel erledigt werden können) und welche Aufgaben für den zeitlichen Ablauf des Projekts so maßgeblich sind, dass ihre Nichterfüllung oder

²⁵⁸ Vgl. dazu Kapitel E, IV. Abschnitt.

verspätete Erfüllung eine Verschiebung des geplanten Verfahrensabschlusses hervorruft (kritische Pfade).²⁵⁹

Diese kritischen Pfade oder kritischen Aufgaben werden von Beginn des Verfahrens an vom Verfahrensmanagement mit besonderer Aufmerksamkeit verfolgt. Verschiebt sich ihre Erfüllung, so wird das Verfahrensmanagement die Gemeinde und den Vorhabenträger zeitnah informieren und notwendige Entscheidungen zum weiteren Vorgehen herbeiführen.

d) Erkennen und Gewichten von Hindernissen

Die Ablaufplanung ermöglicht es, Hindernisse im Verfahren, die das Risiko des Scheiterns bergen können (Politik, Öffentlichkeit, Fehlerquellen im Verfahren selbst), frühzeitig sichtbar zu machen und entsprechend zu reagieren.

Beispiel:

Die Gemeindeverwaltung ist sich nicht sicher, ob bestimmte Vorstellungen des Vorhabenträgers zur städtebaulichen Gestaltung seines Vorhabens die notwendige Zustimmung im gemeindlichen Entscheidungsgremium finden. Der Vorhabenträger verlangt aber eine frühzeitige Entscheidung, weil diese aus seiner Sicht von erheblicher Bedeutung ist. In diesem Fall kann die Entscheidung allein über diesen Punkt zeitlich vorgezogen werden. Weder Gemeinde noch Vorhabenträger werden von einer Ablehnung z. B. im Rahmen eines Auslegungs- oder gar Satzungsbeschlusses überrascht.

e) Möglichkeit der Nachsteuerung bei Verzögerungen

Auch bei sorgfältiger Planung lässt es sich nicht in jedem Fall vermeiden, dass Veränderungen gegenüber der ursprünglichen Ablaufplanung notwendig werden, weil z. B. eine neue Aufgabe hinzutritt, mit der zunächst nicht zu rechnen war oder weil eine eingeplante Aufgabe einen größeren Zeitbedarf erfordert als zunächst prognostiziert.

²⁵⁹ Zu den Fragen der Visualisierung solcher kritischen Verläufe vgl. Kapitel E, IV. Abschnitt, Nr. 8.

Beispiel:

Die Erkundung evtl. vorhandener Kontaminationen auf einem Vorhaben Grundstück ergibt Hinweise darauf, dass mehr oder schwieriger zu bewältigende Kontaminationen vorhanden sind, als zunächst angenommen wurde. Die Erkundungsmaßnahmen sind zu erweitern. Vom Ergebnis der Erkundung hängt aber ab, ob die angestrebte Nutzung auf dem Gelände überhaupt möglich ist. Für die zusätzlich erforderliche vertiefende Untersuchung sind mehrere Wochen Zeit einzuplanen.

Tritt ein solcher Fall ein, so ist zunächst zu klären, welchen Zeitbedarf die zusätzlich zu erfüllende Aufgabe auslöst. In einem weiteren Schritt ist zu klären, ob sie sich in die bisherige Planung so integrieren lässt, dass die Erledigung der übrigen Aufgaben, insbesondere der geplante Verfahrensabschluss, nicht verzögert wird.

Im vorhergehenden Beispiel:

Die nähere Untersuchung ergibt, dass die Kontaminationen sind nicht so beschaffen sind, dass die Realisierung des Vorhabens insgesamt gefährdet ist. Folglich werden alle weiteren Aktivitäten zeitlich parallel zur Altlastenerkundung fortgesetzt und lediglich ein Zeitpunkt bestimmt, zu dem das Ergebnis der Altlastenuntersuchung zwingend für die weitere Behandlung im Verfahren vorliegen muss.

Anderes gilt, wenn die Erledigung der zusätzlich als notwendig erkannten Aufgabe das Vorhaben insgesamt in Frage stellen kann.

Im vorhergehenden Beispiel:

Die vorhandenen Kontaminationen sind so problematisch, dass der Vorhabenträger in Erwägung zieht, von einer Realisierung des Vorhabens oder einem Kauf der Vorhabenfläche abzusehen.

In diesem Fall wird das gesamte Projekt bis zum Vorliegen des Ergebnisses der vertiefenden Erkundung und der Entscheidung des Vorhabenträgers gestoppt.

2. Rechts- und Investitionssicherheit

Es ist Aufgabe des Verfahrensmanagements, dafür zu sorgen, dass mögliche Probleme im Verfahren frühzeitig erkannt werden. Dies gilt auch für Schwierigkeiten, die zu Beginn des Verfahrens noch nicht erkennbar oder zu erwarten waren, sondern erst im Laufe des Verfahrens auftreten. Für diese Fälle müssen Lösungsmöglichkeiten und Strategien entwickelt werden, die es erlauben, beim Auftreten von Problemen zeitnah und effektiv zu reagieren.²⁶⁰

Beispiel:

Es formiert sich Widerstand gegen das Projekt in der Öffentlichkeit oder es zeigt sich, dass übergeordnete Behörden für Verzögerungen sorgen, indem Äußerungsfristen nicht eingehalten, notwendige Entscheidungen nicht getroffen werden. Das Verfahrensmanagement agiert vorausschauend, indem strittige Fragen gutachtlich untersucht und dargestellt werden, noch bevor sie in die öffentliche Diskussion gelangen bzw. indem der Kontakt mit den übergeordneten Behörden kontinuierlich gepflegt wird, um die Anforderungen dieser Behörden frühzeitig zu definieren und zu dokumentieren, so dass es hier keine Überraschungen geben kann. D. h. das Verfahrensmanagement sorgt vor, dass gegebenenfalls zusätzliche Informationen zeitnah zur Verfügung stehen und nicht erst erarbeitet werden müssen, wenn der Konflikt bereits aufgetreten ist.

Auf diese Art und Weise wird sichergestellt, dass auftretende rechtliche Probleme nicht als überraschend oder willkürlich erscheinen, obwohl sie in bestimmten, nur leicht abgewandelten Versionen, in nahezu allen komplexen Planungsverfahren zu erwarten sind²⁶¹ und dass – treten solche Schwierigkeiten auf – die notwendigen Vorbereitungen getroffen sind, um sie zu bewältigen.

Es ist nicht zu verkennen, dass es im Einzelfall Schwierigkeiten bereiten kann sowohl die Gemeinde als auch den Vorhabenträger von der Notwendigkeit zusätzlicher Untersuchungen oder Abstimmungsvorgänge mit Behörden zu überzeugen solange eine absehbare Fragestellung im Verfahren noch nicht thematisiert wurde. Solche Untersuchungen und Abstimmungen sind aufwendig und verursachen zum Teil erhebliche Kosten die mancher Vorhabenträger im Ver-

²⁶⁰ Vgl. Kapitel D, I. Abschnitt und E, IV. Abschnitt, Nr. 7.

²⁶¹ Vgl. auch Kapellmann, S. 6 Rd. Nr. 8.

trauen darauf dass schon niemand nachfragen werde, gerne vermeiden möchte. In diesen Fällen zeigt sich, wie wichtig eine klare Definition der Stellung des Verfahrensmanagements ist.²⁶² Das Verfahrensmanagement muss in der Lage sein, sich in solchen Fällen durchzusetzen, denn die Rechtssicherheit des Verfahrens und der Inhalte ist die „Heilige Kuh“²⁶³ des Teilprojekts „Schaffung von Baurecht“ also der Aspekt, der aus Sicht der Aufgabe des Verfahrensmanagements am wichtigsten ist und unter keinen Umständen zu Gunsten anderer Aspekte zurück gestellt werden darf. Die anzustrebende Rechtssicherheit hat deshalb auch unbedingten Vorrang vor der anzustrebenden Termintreue. Dies muss Konsens unter allen Beteiligten sein.

3. Transparenz und Übersichtlichkeit

Der in der Projektgruppe²⁶⁴ vereinbarte Ablaufplan enthält schließlich die Darstellung des eigentlichen Bebauungsplanverfahrens sowie sämtlicher weiterer Verfahren, die bis zu einer Genehmigung des Vorhabens durchzuführen sind. Im einheitlichen Ablaufplan werden alle erforderlichen Aufgaben und Aktivitäten erfasst und der zur Aufgabenerfüllung erforderliche Zeitbedarf dargestellt.

Dies erlaubt es dem Verfahrensmanagement, festzustellen, welche zeitlichen und inhaltlichen Beziehungen zwischen den einzelnen Verfahren oder auch Verfahrensschritten bestehen. So lässt sich dem Ablaufplan beispielsweise entnehmen, welche Aufgaben nur nacheinander erledigt werden können bzw. welche Aufgaben zeitlich parallel stattfinden können. Das führt zu Zeitersparnis einesteils durch zeitgleiche Bearbeitung nicht voneinander abhängiger Aufgaben, anderenteils dadurch, dass Wartezeiten bis zur Beendigung einer Aufgabe, die einer anderen Aufgabe zwingend vorausgehen muss, vermieden oder solche Zeitpuffer zur Bearbeitung anderer Aufgaben genutzt werden können.

Die durchgehende Planung des Verfahrensablaufs einschließlich aller weiteren notwendigen Tätigkeiten (z. B. Vertragsverhandlungen über flankierend erforderliche zivil- oder öffentlich-rechtliche Verträge) ermöglicht es, den Gesamtab-

²⁶² Vgl. Kapitel E, III. Abschnitt, Nrn. 3 und 4.

²⁶³ Reuter, S. 91.

²⁶⁴ Vgl. Kapitel E, III. Abschnitt, Nr. 5.

lauf und das realistisch erreichbare Ende des Verfahrens (also den Zeitpunkt, zu dem „der Bagger kommen kann“) jederzeit bestimmen zu können.

4. Strategischer und taktischer Einsatz des Verfahrensmanagements

Das Verfahrensmanagement kann bei Bedarf auch strategisch eingesetzt werden.

Beispiel 1:

Bebauungsplanverfahren hoher Komplexität mit einer Vielzahl von Beteiligten bringen es mit sich, dass nicht ohne weiteres offensichtlich ist, welche Aufgabe, Person oder Stelle im Einzelfall für eine Verfahrensverzögerung ursächlich ist. Soll ein Verfahren behindert werden, weil das Projekt nicht unterstützt wird, so kann insofern Politik betrieben werden, als für eine Verfahrensverzögerung Ursachen vorgeschoben werden, die nur dazu dienen, das Vorhaben zu behindern. Die durch das Verfahrensmanagement erzeugte Transparenz der Vorgänge im Verfahren erschwert solche Strategien erheblich.

Beispiel 2:

Die durch den Ablaufplan erzeugte Transparenz des Verfahrens versetzt das Verfahrensmanagement in die Lage, der Gemeinde, dem Vorhabenträger oder auch jedem anderen Beteiligten jederzeit aufzeigen zu können, an welchem Punkt sich das Verfahren aktuell befindet und welche Stelle dafür sorgen kann, dass es seinen zügigen Fortgang nimmt. Die Eindeutigkeit, mit der aufgrund des Verfahrensmanagements solche Verantwortlichkeiten benannt werden können, erweist sich als ein erhebliches (wenn auch nicht in jedem Falle geschätztes) Disziplinierungsinstrument in sämtliche Richtungen.

Beispiel 3:

Die Gesamtprojektsteuerung des Vorhabenträgers hat unter anderem die Aufgabe, innerhalb der eigenen Organisation regelmäßig über den Ablauf des Vorhabens zu berichten. Dieser Statusbericht muss notwendiger Weise sehr kurz gefasst sein. Ein regelmäßig aktualisierter Ablaufplan erleichtert die Erstellung solcher Berichte und zeigt die Bezüge zwischen verschiedenen Verwaltungsverfahren auf. Letzteres ist deshalb wichtig, weil die Entscheider auf Seiten des Vorhabenträgers die Verschränkung der verschiedenen Verfahren, die zusätzlich zum Bebauungsplanverfahren absolviert werden müs-

sen, bevor ein Vorhaben realisiert werden kann, in der Regel nicht kennen. Der Ablaufplan zeigt sie auf. Die dadurch erzielte Übersichtlichkeit erleichtert strategische Entscheidungen auf Seiten des Vorhabenträgers.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass ein Verfahrensmanagement dazu führt, dass der Ablauf eines komplexen Bebauungsplanverfahrens zeitlich sowohl als inhaltlich deutlich weniger manipuliert werden kann, als dies ohne Verfahrensmanagement möglich ist.

5. Verfahrensbeschleunigung

Die Beschleunigungswirkung, die ein Verfahrensmanagement für ein komplexes Planungsverfahren entfaltet, ist – auch mangels Vergleichbarkeit der formellen und materiellen Inhalte, die in solchen Verfahren jeweils zu bearbeiten sind – kaum empirisch zu ermitteln und nur schwer zu quantifizieren. Dessen ungeachtet wird davon ausgegangen, dass sich in komplexen Bebauungsplanverfahren ein Beschleunigungseffekt ergibt.²⁶⁵ Dieser resultiert aus:

- der sorgfältigen Vorbereitung der Verfahrensschritte (Vermeiden mehrerer Auslegungsrunden),
- der inhaltlichen und zeitlichen Koordinierung der Bauleitplanung und der beteiligten Fachgutachter (keine Widersprüche zwischen einzelnen Fachgutachten, keine fehlenden Gutachteraussagen), womit sichergestellt wird, dass alle zu untersuchenden Fragestellungen, die Gegenstand des Bebauungsplanverfahrens und der diversen weiteren Verfahren sind, rechtzeitig untersucht und dargestellt werden,
- der Einbeziehung aller zu erledigenden Aufgaben in einen gemeinsamen Ablaufplan (keine Wartezeiten auf notwendige Ausarbeitungen),
- der Verbindlichkeit getroffener Entscheidungen (keine Rückschleifen und Mehrfachdiskussionen),
- der inhaltlichen und zeitlichen Einbindung der Träger öffentlicher Belange auf staatlicher Seite,
- der Einbindung weiterer Behörden (z. B. der Behörden, die für die Genehmigung des Flächennutzungsplans und/oder des Bebauungsplans

²⁶⁵ So eindeutig auch die Feststellung von Ziekow/Oertel/Windoffer, S. 126 für immissionsschutzrechtliche und wasserrechtliche Genehmigungsverfahren.

oder andere Verfahren zuständig sind), so dass der Zeitrahmen eingehalten wird und insbesondere die Zeiträume für behördliche Genehmigungen im Idealfall nicht vollständig ausgeschöpft werden müssen.

III Verfahrensmanagement im Gesamtkontext des städtebaulichen Vorhabens

1. Verfahrensmanagement, Bebauungsplanverfahren und Gesamtvorhaben

Um die Einbettung des Verfahrensmanagements in ein städtebauliches Gesamtprojekt, seine Bedeutung und Möglichkeiten näher zu beleuchten ist es erforderlich, zunächst die Position des Verfahrens zur Schaffung von Baurecht innerhalb eines städtebaulichen Gesamtprojektes zu bestimmen.

a) Routine - Projekt - Programm

Das Projektmanagement unterscheidet in einer sich nach der ansteigenden Komplexität ausrichtenden Hierarchie zwischen

- Routineaufgaben, die sich durch häufige Wiederholung einer Aktivität bei definierter Ausgangslage und definiertem Ergebnis sowie geringer Unsicherheit, was die Zielerreichung anbelangt, auszeichnen.
- Projekten, worunter parallel und sequentiell vernetzte Aufgaben verstanden werden, die zur Erreichung eines übergeordneten Ziels erfüllt werden müssen. Die Ausgangslage ist in der Regel definiert, das angestrebte Ergebnis zumindest grob spezifiziert, während die zur Zielerreichung zu erledigenden Aufgaben noch mehr oder minder offen sind, so dass die Zielerreichung zu Projektbeginn noch unsicher ist.
- Programmen, wobei dieser Begriff für parallel und sequentiell vernetzte Einzelprojekte und Aufgaben steht. Das zu erreichende Ziel ist definiert, die erforderlichen Maßnahmen sind zum Teil noch nicht spezifiziert, die Unsicherheit, ob das Ziel erreicht wird, ist vergleichsweise groß, wobei sich dieser hohe Grad an Unsicherheit aus der Multiplikation der in den Einzelprojekten enthaltenen Risiken ergibt.²⁶⁶

²⁶⁶ Rattay, S. 22.

Ausgehend von dieser Definition wird man das jeweilige städtebauliche Gesamtprojekt – je nach Komplexitätsgrad im Einzelfall – als Programm einstufen dürfen während das Verfahren zur Schaffung von Baurecht als eine Teilaufgabe, mithin ein Einzelprojekt dieses Gesamtprogramms anzusprechen ist. Im Folgenden wird diese Aufgabe deshalb als „Teilprojekt“ bezeichnet, um zu verdeutlichen dass sie kein eigenständiges Projekt darstellt sondern im Kontext eines größeren Gesamtprojekts durchgeführt wird.

Das folgende Schaubild soll diese Einbettung des Bebauungsplanverfahrens in das Gesamtprojekt verdeutlichen.

Abbildung 5: Verfahrensmanagement im Gesamtprojekt

Übergeordnete Linienorganisation des Vorhabenträgers, der Gemeinde, der Genehmigungsbehörde					
Programm	Städtebauliches Projekt				
Projekte	Grunderwerb	Genehmigung	Objektplanung	Betriebsplanung	Realisierung
Teilprojekte	Kaufvertrag	Bauleitplanung	Gebäude	Betrieb	Vorbereitende Maßnahmen
	Miet- und Pachtverträge	Genehmigung (bau- oder immissionsschutzrechtlich)	Ingenieurbauwerke	Sicherheit	Gebäude und Außenanlagen
	Dienstbarkeiten	Sonst. Verfahren und Genehmigungen	Ausstattung		Ausstattung
	Erbbaurechte		Freianlagen		natur- und artenschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen
					Inbetriebnahme

b) Verfahrensmanagement und Gesamtprojektsteuerung

Im Hinblick auf die vorstehend beschriebene Einordnung und Bedeutung des Verfahrens zur Schaffung von Baurecht für das Gesamtprojekt ist das Verfahrensmanagement mit einer für das Gesamtvorhaben essentiell wichtigen Aufgabe, einem für das Gesamtziel unentbehrlichen Teilprojekt, betraut – ohne Bebauungsplan keine Genehmigung, ohne Genehmigung keine Realisierung des Projekts – aber dennoch mit der Gesamtprojektsteuerung des Vorhabenträgers zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens eng vernetzt. Dies macht es erforderlich, mit der Projektorganisation seitens des Vorhabenträgers abzustimmen, von wem welche Aufgaben wahrgenommen werden, wer welche Kompetenzen und wer sich wann mit wem abzustimmen hat.

Auf der Ebene des Vorhabenträgers ist in der Regel ein Gesamtprojektleiter mit der Gesamtsteuerung des zu realisierenden Projekts von den ersten Planungsüberlegungen bis zur Aufnahme der Nutzung betraut. Seine Aufgabe ist es, die Interessen der Beteiligten auf Seiten des Vorhabenträgers zu koordinieren und sicher zu stellen, dass die Zuarbeiten aus der Organisation des Vorhabenträgers zeitgerecht und vollständig vorliegen. Er dient gleichzeitig als „Scharnier“ des Vorhabenträgers zum Verfahrensmanagement, zur planenden Gemeinde und den dort Beteiligten sowie zur Öffentlichkeit.

Im Verhältnis zum Projektleiter des Vorhabenträgers als Gesamtverantwortlichem in dessen interner Projektorganisation, ist der mit dem Verfahrensmanagement betraute Berater als Teilprojektleiter anzusprechen, ohne dass damit ein Über-/Unterordnungsverhältnis zum Gesamtprojektleiter einhergehen würde. Damit soll vielmehr nur zum Ausdruck gebracht werden, dass sich die Zuständigkeit des für das Verfahrensmanagement Verantwortlichen auf diesen Teilaspekt des gesamten Projekts beschränkt. Diese Einordnung ist in der folgenden Abbildung dargestellt.

Im Idealfall sollte der Aufbau der Gesamtprojektorganisation unter Einbeziehung der Arbeitsorganisation der verschiedenen Teilprojekte zu Beginn des Verfahrens definiert, mit allen Beteiligten erörtert und einvernehmlich festgelegt werden. In der Praxis ist es leider häufig so, dass die Notwendigkeit eines Verfahrensmanagements und klarer Absprachen zur Arbeitsorganisation nicht von

vornherein gesehen wird, so dass diese Aufgabe erst im Fortschreiten des Verfahrens, wenn die Unsicherheiten bei den bis dato Beteiligten zunehmen bzw. erste Friktionen wegen unzureichender inhaltlicher und zeitlicher Abstimmung schon aufgetreten sind, aus der Gesamtprojektorganisation herausgelöst und als gesondertes Teilprojekt betrachtet bzw. als organisatorische Vorgabe verbindlich definiert wird.

Das hat unter anderem zur Folge, dass das Verfahrensmanagement häufig erst zu einem Zeitpunkt installiert wird, zu dem die Projektorganisation des Vorhabenträgers schon ausgebildet ist, die Planer und Fachgutachter (meist unter dem Gesichtspunkt der Objekt- und Betriebsplanung, nicht unter jenem der Bauleitplanung oder der Vorhabengenehmigung) ausgewählt und beauftragt sind. Das Verfahrensmanagement muss in diesem Fall mit einem ohne sein Zutun gebildeten Team zurechtkommen und hat wenig Möglichkeiten, im Hinblick auf das Rechtsverfahren noch auf dessen Zusammensetzung Einfluss zu nehmen.

In der Praxis muss die Zusammenarbeit zwischen den Projektsteuerern des Gesamtprojekts und dem Verfahrensmanagement immer wieder aufs Neue austariert werden, weil sich die Projektsteuerer des Gesamtprojekts in ihrer umfassenden Verantwortung für die gesamte Zeitschiene sowie die personellen und finanziellen Ressourcen, die dem Projekt von Seiten des Vorhabenträgers zugeordnet wurden, aufgerufen sehen, auch dieses Teilprojekt unter ihre Fittiche zu nehmen, mithin zu planen, zu steuern und zu überwachen.

Dabei gerät die Gesamtprojektsteuerung allerdings schnell an ihre Grenzen, weil die Planung und Ablaufsteuerung eines komplexen Verfahrens zur Schaffung von Baurecht ohne umfassende Kenntnis der rechtlichen Verfahrensinhalte, der zusätzlich zum Bebauungsplanverfahren durchzuführenden weiteren Verwaltungsverfahren und Erfahrung im Umgang mit Trägern öffentlicher Belange, Fachbehörden und Öffentlichkeit nicht zu bewältigen ist. Hinzu kommt, dass in der Regel nur das Verfahrensmanagement in der Lage ist, zu beurteilen, welche formellen und inhaltlichen Anforderungen an den Bebauungsplan und seine Begründung, an die weiteren Verfahren sowie an die Voraussetzungen für eine Vorhabengenehmigung zu stellen sind, denn nur hier ist die rechtliche und auch forensische Erfahrung angesiedelt, die erforderlich ist, um einschätzen zu können, welche Anforderungen die Rechtsprechung im Falle eines Normenkontroll-

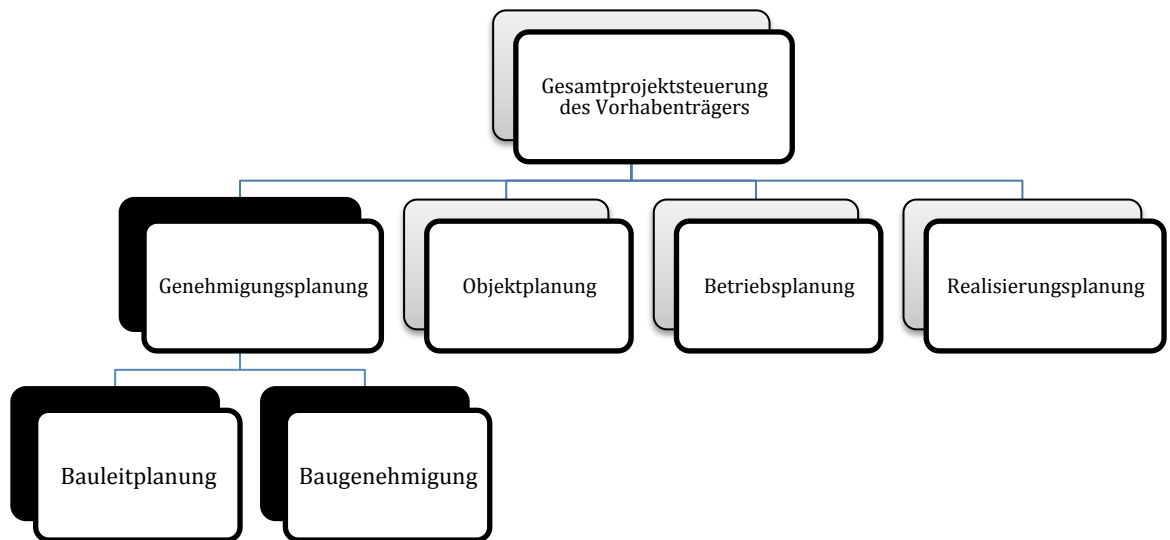
verfahrens nach § 47 VwGO voraussichtlich an die formelle und materielle Rechtmäßigkeit des Bebauungsplans oder auch bei Rechtsmittelverfahren gegen die Genehmigung stellen wird.

Dieser Zwiespalt, wonach sich die Gesamtprojektsteuerung zu Recht auch für das Teilprojekt des öffentlich-rechtlichen Verfahrens zur Schaffung von Baurecht verantwortlich sieht, während ihr andererseits die erforderliche, sehr spezielle Expertise für dieses Teilprojekt fehlt, macht es notwendig, die Leistungen des Verfahrensmanagements und die Schnittstellen zur Gesamtprojektsteuerung zu definieren.

Es ist ausdrücklich zu betonen, dass es sich bei der angesprochenen Schnittstellenproblematik nicht um ein Konfliktfeld handelt, weil das Verfahrensmanagement und die Gesamtprojektsteuerung inhaltlich deutlich voneinander getrennt sind, wenngleich beide Stränge der Steuerung stets miteinander verzahnt bleiben müssen. Das hindert nicht, dass aus dieser Schnittstellenproblematik Konflikte entstehen können, die viel Energie binden, die besser dem Projekt gewidmet würde. Dies gilt vor allem dann, wenn die Aufgaben innerhalb der Projektorganisation auf Seiten des Vorhabenträgers nicht eindeutig definiert und zugeordnet werden. Das führt auf beiden Seiten zu Unsicherheit und teilweise auch zu Konkurrenzverhalten.

Ein Beispiel einer Projektorganisation zeigt das folgende Schaubild.

Abbildung 6: Projektorganisation - Beispiel



c) Verfahrensmanagement und Arbeitsorganisation Bauleitplanung

Schon bei der Vorstellung der Beteiligten eines komplexen Bebauungsplanverfahrens wurden die Aufgaben und die Stellung des Stadtplaners dargestellt.²⁶⁷ Anknüpfend an das dort Ausgeführte ist festzuhalten, dass ebenso, wie die Arbeitsteilung zwischen Gesamtprojektsteuerung und Verfahrensmanagement des Teilprojekts „Schaffung von Baurecht“ auch die Arbeitsorganisation zwischen den der Planaufstellung zuarbeitenden Stellen (Bauleitplaner, Fachplaner, Fachgutachter, Verfahrensmanagement) einer für alle Beteiligten nachvollziehbaren und transparenten Organisation bedarf. In der Praxis hat sich ein Organisationsmodell bewährt, das in etwa dem nachfolgend dargestellten Schema entspricht, wobei das Schaubild 6 die Arbeitsorganisation unter Einbeziehung der planenden Gemeinde und des Vorhabenträgers, das Schaubild 7 die Organisation ausschließlich auf fachlicher Ebene darstellt.

²⁶⁷ Vgl. zur Stellung und zu den Aufgaben des Stadtplaners auch Kapitel D, II. Abschnitt, Nr. 7 b).

Abbildung 7: Arbeitsorganisation im Bebauungsplanverfahren 1²⁶⁸

Gemeinde	Bauleitplaner*		Vorhabenträger
	Koordination der Fachdisziplinen, städtebauliche Bearbeitung des Bebauungsplans, organisatorische Betreuung des Planungsablaufs wie z. B. Übersichtsschemen, Abstimmung mit den Fachplanern, Abstimmung mit dem Vorhabenträger, städtebauliche Begleitfragen außerhalb des Plangebietes, gestalterische Fragen der Einbindung.		
	Umwelt	Fachplaner	
	z. B. UVP, fachliche Abwägungsvorschläge, Umweltfragen, Darlegung notwendiger Maßnahmen, Umweltbericht	z. B. schalltechnische Untersuchung, Immissionen, Verkehrsplanung, Tiefbau, Natur- und Artenschutz, UVP, fachliche Abwägungsvorschläge, Darlegung notwendiger Maßnahmen	
	Verfahrensmanagement		
	Bearbeitung rechtlicher Fragestellungen, Betreuung und Steuerung der Rechtsverfahren, Prüfung materieller und formeller Voraussetzungen der Planung		

* externes Büro oder Planungsamt der Kommune.

Abbildung 8: Arbeitsorganisation im Bebauungsplanverfahren 2

Fachplaner		
Klima – Verkehr – Schall – Umwelt – usw.		
Bebauungsplan / Bauleitplaner*		
Städtebauliche Bearbeitung des Bebauungsplans		
Zeichnerischer Teil	Textliche Festsetzungen	Begründung
Vorentwurf	Entwurf	Abwägung
Verfahrensmanagement		
Rechtsberatung und rechtliche Prüfung		

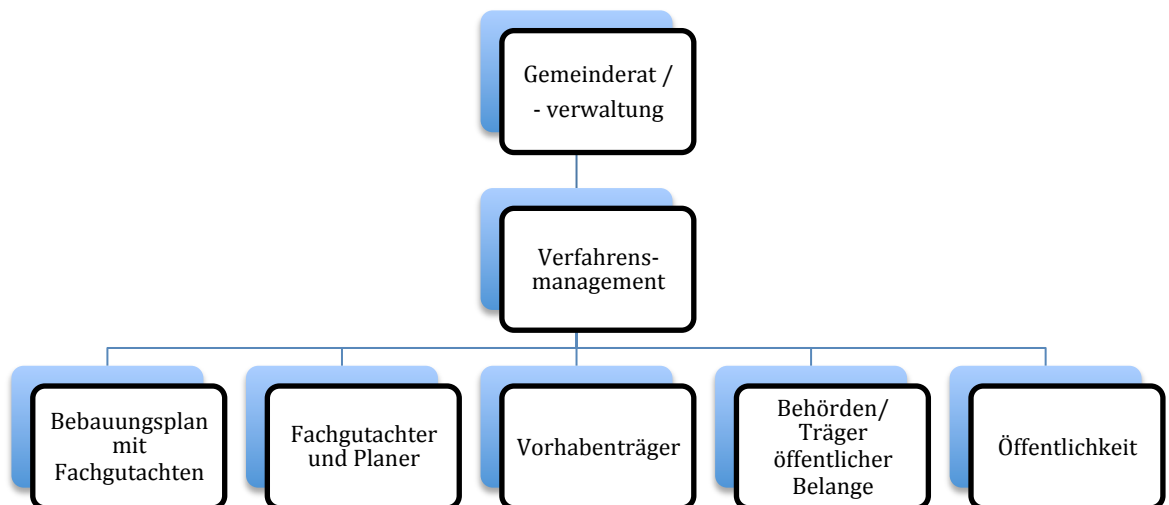
* externes Büro oder Planungsamt der Kommune.

²⁶⁸ Abbildungen Nr. 6 und 7 angepasst unter Verwendung entsprechender Schemata von Baldauf Architekten und Stadtplaner GmbH, Stuttgart.

d) Verfahrensmanagement und planende Gemeinde

Vorrangig in das Teilprojekt „Schaffung von Baurecht“ einzubinden ist selbstverständlich die planende Gemeinde, die in der Regel über keine eigene Projektorganisation verfügt, sondern die Aufgabe der Verfahrensorganisation und der Prüfung im Verfahren auftretender Rechtsfragen dem Verfahrensmanagement übertragen hat. Hier besteht laufender Abstimmungsbedarf sowohl bezüglich der materiellen Verfahrensinhalte als auch bezüglich der von der Gemeinde durchzuführenden Schritte (z. B. Beschlussfassungen, öffentliche Bekanntmachungen) zwischen der Gemeinde, dem Vorhabenträger und dem Verfahrensmanagement. Die Stellung des Verfahrensmanagements im Verhältnis zur planenden Gemeinde soll das nachfolgende Schaubild aufzeigen.

Abbildung 9: Stellung des Verfahrensmanagements im Verhältnis zur Gemeinde



Schlussendlich müssen auch weitere beteiligte Behörden (z. B. Regionalplanung, Straßenbulasträger, technische Fachbehörden, zuständige Verwaltungsbehörden) in verschiedenen Phasen des Projekts mit unterschiedlicher Intensität vor allem in den zeitlichen Ablauf des Gesamtprojekts eingebunden werden.

2. Funktion der Verfahrensschritte nach BauGB als Projektphasen

a) Funktion der Projektphasen im Projektmanagement

Im Projektmanagement wird davon ausgegangen dass sich jedes Projekt durch bestimmte Projektphasen auszeichnet. Ein Beispiel für ein prozessorientiertes Phasenmodell zeigt Rattay²⁶⁹ auf. Seiner Auffassung nach gliedert sich ein Projekt in

- die Projektstartphase,
- mehrere Ausführungsphasen,
- mehrere Koordinations- und Änderungsphasen,
- die Projektabschlussphase.

Dabei ist die Projektstartphase der Zeitabschnitt von der Projektidee bis zum Beginn der ersten Ausführungsphase, die Ausführungsphasen selbst umfassen die inhaltliche Bearbeitung der Projektaufgaben und werden durch Koordinations und Änderungsphasen miteinander verknüpft, bis die Projektabschlussphase erreicht ist. Die einzelnen Phasen werden durch Ereignisse (Meilensteine) gestartet und beendet. Solche Meilensteine können entweder extern determinierte Zeitpunkte oder vom Projektteam selbst definierte Ereignisse sein.

Abbildung 10: Projektphasen

Projektstartphase
Ausführungsphase 1
Koordinations- (Änderungs-)phase 1
Ausführungsphase 2
Koordinations- (Änderungs-)phase 2
Projektabschlussphase

Die Koordinations- oder Änderungsphasen haben den Zweck, die in den Ausführungsphasen erarbeiteten und erzielten Ergebnisse zusammen zu führen und als Rahmenbedingungen für nachfolgende weitere Ausführungsphasen, die der Be-

²⁶⁹ Rattay, S. 105 ff.

arbeitung der Projektinhalte dienen, festzulegen. Nach solchen Koordinations-
schritten wird jeweils die nächste Ausführungsphase gestartet. Die Ausführungs-,
-Koordinations- und Änderungsphasen sind dabei durch Rückkopplungen in
Form eines Regelkreises verbunden und werden mehrfach durchlaufen.²⁷⁰

b) Funktion der Verfahrensschritte nach BauGB als Projektphasen

Eine nähere Betrachtung des in Kapitel C, II. Abschnitt in den Grundzügen ge-
schilderten Bebauungsplanaufstellungsverfahrens zeigt auf, dass das nach BauGB
vorgesehene Planaufstellungsverfahren dieses Phasenmodell im Projektablauf
und auch dessen Funktion zur Erfüllung der Projektaufgabe exakt abbildet.

Abbildung 11: Verfahrensschritte nach BauGB

Aufstellungsbeschluss
Frühzeitige Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung
Auslegungsbeschluss
Auslegung, Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung
Abwägung der Belange
Satzungsbeschluss

Die Parallelität der Abläufe und Funktionen der Phasen in beiden Modelldarstel-
lungen ist augenfällig. Auch das Bebauungsplanverfahren lässt sich in durch Mei-
lensteine getrennte Ausführungs- und Koordinations- bzw. Änderungsphasen
gliedern, wobei die Beschlüsse des kommunalen Gremiums und deren Bekannt-
machung sowie die Durchführung der frühzeitigen Öffentlichkeits- und Behör-
denbeteiligung und der Offenlage als „Meilensteine“ bezeichnet werden können,
während die Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen, die planerische
Reaktion auf diese Stellungnahmen und daraus resultierende Bebauungsplan-
festsetzungen oder Entwurfsänderungen eine Ausführungsphase einleiten, die in
einer Koordinations- und Änderungsphase zum nächsten Meilenstein (Be-
schluss) des Planaufstellungsverfahrens überleitet. Damit ist das Bebauungs-

²⁷⁰ Rattay, S. 107.

planaufstellungsverfahren nach dem BauGB so aufgebaut, dass es eben jenen Rückkopplungsprozess und Regelkreis abbildet, den Rattay²⁷¹ beschreibt.

Abbildung 12: Funktion der Verfahrensschritte im Projekt

Verfahrensschritt	Projektphase
Aufstellungsbeschluss	Meilenstein
Frühzeitige Beteiligung	Meilenstein
Auswertung der Stellungnahmen	Ausführungsphase
Planerische Reaktion und Umsetzung	Koordinierungsphase
Auslegungsbeschluss	Meilenstein
Offenlage	Meilenstein
Auswertung der Stellungnahmen	Ausführungsphase
Abwägung der Belange	Koordinierungsphase
Satzungsbeschluss	Meilenstein

Die Gegenüberstellung zeigt auf, dass das Verfahren nach dem BauGB keinen Selbstzweck darstellt, bei der in erster Linie die Einhaltung verfahrenstechnischer Formalien im Vordergrund steht. Vielmehr sorgt ein ordnungsgemäßes und konsequent gesteuertes Verfahren dafür, dass ausreichend Zeit für den iterativen Prozess der Planung zur Verfügung steht und in einem geordneten Ablauf die zu beachtenden Belange ermittelt und berücksichtigt, damit die Planinhalte analysiert, gewichtet und optimiert werden können.

Das Verfahrensmanagement hat die Aufgabe, durch stringente Organisation des Verfahrensablaufs den zeitlichen Rahmen und inhaltlichen Raum zur Verfügung zu stellen, den dieser in den Verfahrensschritten nach BauGB schon angelegte Planungsprozess benötigt. Zu den Ergebnissen eines Verfahrensmanagements gehört aus diesem Grund im Idealfall eine nicht zu beanstandende Planung und Abwägung der Belange im Bebauungsplanverfahren.

²⁷¹ Vgl. vorhergehende Fußnote.

3. Anforderungen an das Verfahrensmanagement

Das Verfahrensmanagement eines Verfahrens zur Schaffung von Baurecht zeichnet sich dadurch aus, dass die im Bebauungsplanverfahren und den weiteren durchzuführenden Verwaltungsverfahren auftretenden Rechtsfragen, die Planinhalte und die planerische Abwägung bzw. Ermessenserwägungen im Genehmigungsverfahren ebenso zu bearbeiten sind, wie die Verfahrensorganisation, die den zeitlichen Ablauf, die zeitgerechte Zuarbeit zu einzelnen Meilensteinen der gesetzlich vorgegebenen Verfahren und die Koordination mit Verfahren, die bei anderen Behörden als der Gemeinde geführt werden, betrifft. Diese doppelte Aufgabe des Verfahrensmanagements, zum einen die rechtlichen Inhalte des Verfahrens und zum anderen die Verfahrensorganisation gleichgewichtig zu bearbeiten, erfordert, wie im Folgenden aufgezeigt wird, spezifische Qualifikationen der mit dieser Aufgabe zu betrauenden Personen und sie setzt voraus, dass die umfangreichen Aufgaben nicht nur von einer Person, sondern von einem Team erfüllt werden.

a) Verfahrensmanagement im Team

Die Steuerung eines komplexen Bebauungsplanverfahrens ist nur im Team möglich. Hierfür sprechen die folgenden Gründe:

- einer Person auf sich allein gestellt kann es kaum gelingen, in Besprechungen gleichzeitig eine Diskussion zu verfolgen, sich mit eigenen Argumenten einzubringen und den Verlauf der Diskussion sowie die Ergebnisse und die zu erfüllenden Aufgaben der Beteiligten mit der nötigen Ausführlichkeit zu dokumentieren.
- Nur das Team ermöglicht es, in das Verfahren die Expertise mehrerer erfahrener Personen einzubringen und damit Synergien zu heben.
- Die Fehlerhäufigkeit in einem komplexen und interdisziplinären Umfeld sinkt („Vier-Augen-Prinzip“).
- Die Qualität der Beratung in komplexen Verfahren steigt, wenn das Team des Verfahrensmanagements sich über auftretende Fragen oder Schwierigkeiten austauschen kann. Ein solcher Austausch ist nur effizient, wenn die Beteiligten im Team denselben Kenntnisstand haben.

- Schlussendlich muss eine Vertretungsmöglichkeit für Urlaub/Krankheit oder sonstige Verhinderung vorhanden sein. Dabei hat die Vertretung keine Zeit, sich im Vertretungsfalle erst in ein laufendes komplexes Projekt einzuarbeiten und muss deshalb kontinuierlich beteiligt sein.

b) Erster Schwerpunkt: rechtliche Verfahrensinhalte

Anknüpfend an die Darlegungen zur Stellung des Verfahrensmanagements in Kapitel E, I. Abschnitt, Nr. 4 ist das Verfahrensmanagement als Dienstleistung anzusehen, die auf Veranlassung der Gemeinde und/oder des Vorhabenträgers in der Regel auf Kosten des Vorhabenträgers erbracht wird. Sie erfordert bei der Bearbeitung der rechtlichen Komponente der Aufgabe Erfahrung und spezielle Kenntnisse des Bauplanungsrechts und des besonderen Verwaltungsrechts, wobei das Verfahrensmanagement, losgelöst davon, wer es beauftragt, weder als Interessenvertretung der Gemeinde noch des Vorhabenträgers tätig wird. Auf die Ausführungen Kap. E, I. Abschnitt ist zu verweisen.

Aus dieser rechtlichen Komponente des Verfahrensmanagements folgt, dass dieser Teil der Aufgabe von entsprechend qualifizierten Juristen oder Verwaltungspraktikern mit spezifischen planungsrechtlichen Kenntnissen (im Folgenden: „Planungsrechtlern“) zu erfüllen ist.

1. Sachlich-inhaltliche Anforderungen

Zur Aufgabe der Planungsrechtler im komplexen Bebauungsplanverfahren gehört es, auf der Basis von Erfahrungen möglichst aus einer Vielzahl von Planungsverfahren, die üblicher Weise in solchen Verfahren zu bearbeitenden Fragen zu antizipieren und sowohl die planende Gemeinde als auch den Vorhabenträger entsprechend vorzubereiten. Ihre Aufgabe ist es weiter, auf der Grundlage des im Bebauungsplanverfahren Vorgetragenen vorausschauend zu ermitteln und zu prüfen, welche Fragen in den verschiedenen Verwaltungsverfahren, die zusätzlich zum Bebauungsplanverfahren notwendig sind und die schließlich im Satzungsbeschluss für einen bestimmten Bebauungsplan münden, zu bearbeiten sein werden, ob und wenn ja welche Alternativen bestehen, wie auftretende Rechtsfragen beantwortet werden können und welche Fakten zu ihrer Beant-

wortung gegebenenfalls im Wege einer Alternativendiskussion erhoben werden müssen.

Da sich komplexe Bebauungsplanverfahren (wie alle Planungsverfahren) dadurch auszeichnen, dass es meist nicht nur eine Lösung der konkreten Planungsaufgabe gibt und dass die unterschiedlichen Interessen der Beteiligten häufig Kompromisse erfordern, gehört zu den Aufgaben der planungsrechtlichen Komponente im Bebauungsplanverfahren auch die Beratung der Gemeinde und des Vorhabenträgers in strategischen Fragen. Zu diesen strategischen Fragen zählt beispielsweise, gemeinsam mit Gemeinde und Vorhabenträger zu analysieren und zu gewichten, ob und unter welchen Voraussetzungen die Möglichkeit besteht, bestimmte Positionen einzelner Beteiligter zu berücksichtigen, indem z. B. deren Anregungen in der Planung aufgenommen werden. Dabei ist stets zu bedenken, welche Auswirkungen ein solches Vorgehen für das Gesamtprojekt hat und ob ein Entgegenkommen gegenüber einer Interessengruppe möglicherweise zu Friktionen mit Vertretern gegenläufiger Interessen führt, so dass im Ergebnis von einer Berücksichtigung solcher Belange Abstand genommen werden sollte. In diesem Fall ist oft auch zu überlegen, ob einer Interessengruppe, deren geltend gemachten Belangen nicht entsprochen wird, im Rahmen des planungsrechtlich Möglichen und Zulässigen eine Kompensation geboten werden kann. Auch in diesem Zusammenhang zeigt sich die nicht zu unterschätzende Bedeutung einer kontinuierlichen Umfeldanalyse wie in Kap. D, I. Abschnitt beschrieben.

Die Unsicherheiten, welche Belange im Rahmen des Abwägungsprozesses nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen oder zurück zu gestellt werden können, sind bei der Gemeinde und beim Vorhabenträger gleichermaßen ausgeprägt. Es ist – wie ausgeführt – nicht Sache des Verfahrensmanagements solche Fragen zu entscheiden, es ist aber Aufgabe des Verfahrensmanagements, das Für und Wider aufzuzeigen und, soweit gewünscht, auch Präferenzen zu definieren und zu begründen, womit die Entscheidungsfindung auf Seiten der dazu berufenen Beteiligten unterstützt, diesen aber nicht abgenommen wird. Nimmt das Verfahrensmanagement seine Aufgabe konsequent in dieser Weise wahr, so lässt sich damit das zweifellos drohende Problem einer „planerischen Engführung“²⁷² vermeiden.

²⁷² Vgl. dazu Spannowsky in Spannowsky/Büchner, S. 220.

Die vorstehende Aufgabenbeschreibung zeigt, dass für Planungsrechtler, die sich mit der Durchführung komplexer Verfahren zur Schaffung von Baurecht befassen, umfangreiche Erfahrung mit solchen Planungsverfahren ebenso wie forensische Erfahrung unverzichtbar ist. Diese Erfahrung ist auch essentiell notwendig, um in diesen Verfahren mit zahlreichen Beteiligten die für ein Verfahrensmanagement notwendige Führungsfunktion ausfüllen zu können; vgl. dazu nachfolgend Nr. 4.

2. Persönliche Anforderungen

Soweit das Verfahrensmanagement von Juristen erbracht wird, müssen diese fähig sein, sich in interdisziplinäre Teams als eine Funktion unter vielen anderen einzufügen. Sie sollten ihre Aufgabe überdies so definieren, dass sie organisatorische Überlegungen und Tätigkeiten nicht lediglich als lästig, wenn nicht überflüssig betrachten, sondern akzeptieren, dass die organisatorische Komponente in einem komplexen Verfahren zur Schaffung von Baurecht mindestens ebenso viel Gewicht hat wie die rechtsberatende Komponente der Tätigkeit. Nur mit dieser Einstellung ist die Aufgabe, ein komplexes Bebauungsplanverfahren vom Aufstellungsbeschluss bis zum Inkrafttreten des Plans und zur Vorhabengenehmigung zu betreuen und zu steuern erfolgreich zu bewältigen.

Die planungsrechtliche Komponente des Verfahrensmanagements unterscheidet sich dabei maßgeblich von den üblichkeiten rechtsberatender Tätigkeit auf anderen Gebieten, z. B. als Interessenvertreter in einem Rechtsstreit oder als Gutachter einer zu prüfenden Rechtsfrage. Der Planungsrechtler, der sich mit dem Verfahrensmanagement eines komplexen Verfahrens zur Schaffung von Baurecht befasst, befindet sich nicht in einer Auseinandersetzung, die von den streitenden Parteien beigelegt oder von einem Dritten entschieden werden kann; er darf sich auch nicht darauf beschränken, auftretende Rechtsfragen erst dann zu beantworten, wenn sie von einem der Beteiligten aufgeworfen werden.

Die Aufgabe geht vielmehr über diese Beschreibung klassischer Rechtsberatung weit hinaus. Vom Planungsrechtler im Verfahren zur Schaffung von Baurecht ist zu fordern, dass er seine rechtlichen Kenntnisse einsetzt, um nicht zu beanstandende und für die Beteiligten tragfähige Lösungen in Form von Bebauungsplan-

festsetzungen und / oder diese flankierenden öffentlich-rechtlichen Verträgen zu finden und den Beteiligten zu vermitteln. Eine antizipierende Vorgehensweise ist dabei unabdingbar, weil ein bloßes Reagieren, wenn eine Frage aufgetaucht ist, in einem komplexen Bebauungsplanverfahren die erhebliche Gefahr zeitlicher Verzögerungen birgt, falls die Beantwortung der aufgeworfenen Rechtsfrage entweder weitere Untersuchungen erforderlich macht oder nach sich zieht bzw. Folgewirkungen für planerische Inhalte an anderer Stelle entfaltet.

Die vorstehend geschilderte Aufgabe des Planungsrechtlers im Rahmen des Verfahrensmanagements ist nicht nachvollziehend, kontrollierend sondern aktiv, vorausschauend und gestaltend. Sie erfordert eine laufende genaue Beobachtung aller Ereignisse im Laufe des Verfahrens sowie eine ständige Umfeldanalyse im Kontakt mit den jeweils betroffenen Protagonisten und die Bereitschaft Verantwortung zu übernehmen. Sie gestattet den Rückzug in den Elfenbeinturm des „Bedenkenjuristen“ nicht.

c) Zweiter Schwerpunkt: Verfahrensorganisation

Von der vorstehend beschriebenen rechtlichen Komponente des Verfahrensmanagements ist die „organisatorische Komponente“ zu unterscheiden, die hauptsächlichlicher Gegenstand der nachfolgend in Kapitel E, IV. und V. Abschnitt dargestellten Methoden ist. Diese Aufgaben der Verfahrensorganisation und Dokumentation und die planungsrechtlichen Aufgabenstellungen können – wie ausgeführt – nicht von einer Person allein erbracht werden, weil eine Person mit der Fülle der aus beiden Komponenten resultierenden Einzelaufgaben überfordert sein müsste. Das Verfahrensmanagement in der nachfolgend näher zu beschreibenden Form erfordert ein gut aufeinander eingespieltes, dabei nicht zu großes Team.

1. Sachlich-inhaltliche Anforderungen

Der Teil des Teams, der in erster Linie den organisatorischen Teil des Verfahrensmanagements betreut, muss ebenfalls über solide Kenntnisse des Planungsrechts und der verschiedenen Zweige des besonderen Verwaltungsrechts, die in Planungsverfahren üblicher Weise eine Rolle spielen, verfügen. Diese Kenntnisse sind schon deshalb unabdingbar notwendig, weil ohne sie nicht zuverlässig fest-

gestellt werden kann, welche Verfahren zur Schaffung des angestrebten Baurechts erforderlich sind, welche Behörden dafür jeweils zuständig oder zu beteiligten sind, wie die einzelnen Verfahren inhaltlich und zeitlich miteinander verstrickt sind und welchen Zeitbedarf diese Verfahren folglich in Anspruch nehmen. All das sind aber die Voraussetzungen, die geklärt werden müssen, um einen realistischen Verfahrensablaufplan²⁷³ aufstellen und kontinuierlich betreuen zu können.

Auf dieser „organisatorischen Seite“ findet auch ein wesentlicher Teil des Risikomanagements, bezogen auf das Bebauungsplanverfahren statt, weil es zu den Aufgaben der mit der Verfahrensorganisation betrauten Personen gehört, als Ansprechpartner für alle Verfahrensbeteiligten zu fungieren. Hier erfolgt die erste Analyse und Gewichtung der Informationen, die aus der unvermeidlichen Informationsflut, die zu einem komplexen Bebauungsplanverfahren gehört, beim Verfahrensmanagement ankommen. Hier trifft meist zuerst die Information ein, wenn es zu Verzögerungen im Verfahren zu kommen droht, weil zum Beispiel ein Fachgutachten auf sich warten lässt, eine Behörde Fragen aufwirft, die vor ihrer für das Bebauungsplanverfahren erforderlichen Entscheidung beantwortet werden müssen aber noch nicht beantwortet werden können etc.

Deshalb müssen die mit der Verfahrensorganisation Betrauten in der Lage sein, die Folgen solcher Informationen und Ereignisse für den vereinbarten Verfahrensablauf zuverlässig einzuschätzen, um feststellen zu können, welche Maßnahmen konkret zu ergreifen sind.

Diese Stelle bildet das Scharnier zwischen der rechtsberatenden Tätigkeit des Planungsrechtlers und der Umsetzung von dessen Ratschlägen im Verfahren. Sie sorgt dafür, dass die rechtlichen Ratschläge im Weiteren auch tatsächlich zeitgerecht zum vereinbarten Ablaufplan umgesetzt werden. Sie verfolgt und kontrolliert das weitere Schicksal getroffener rechtlicher Weichenstellungen, was in komplexen Bebauungsplanverfahren mit einer Vielzahl von Beteiligten unabdingbar notwendig ist.²⁷⁴ Sie wird häufig auch als „Übersetzer“ für rechtliche Ausführungen gegenüber Beteiligten, deren fachlicher Schwerpunkt außerhalb der juristischen Betrachtung angesiedelt ist, tätig und beantwortet Rückfragen

²⁷³ Vgl. dazu Kapitel E, IV. Abschnitt, Nr. 4 ff.

²⁷⁴ Vgl. dazu auch Kapitel E, V. Abschnitt, Nr. 2.

einzelner Verfahrensbeteiligter zu Details der Umsetzung der getroffenen rechtlichen Entscheidungen.

Die mit der Verfahrensorganisation betraute Stelle stellt den Ablaufplan für das Rechtsverfahren auf, aktualisiert und kommentiert ihn und weist erforderlichenfalls einzelne Beteiligte darauf hin, wenn die Erfüllung von Aufgaben überfällig ist. Sie dokumentiert das Verfahren, die jeweils getroffenen Entscheidungen und die zur Bearbeitung anstehenden Aufgaben.

Aus der vorstehenden Aufgabenbeschreibung folgt, dass diese Funktion voraussetzt, dass umfangreiche Erfahrungen mit der Durchführung komplexer Bebauungsplanverfahren und der Projektorganisation vorhanden sein müssen.

2. Persönliche Anforderungen

Zu den persönlichen Anforderungen an dieser Stelle zählt zum einen, dass Genauigkeit im Detail in jeder Phase des Projekts gewährleistet sein muss, dass zum anderen die jeweiligen Personen über gute und sichere Kommunikationsfähigkeiten verfügen müssen. Diese werden für den laufenden Kontakt mit den zahlreichen Projektbeteiligten benötigt, die im Bebauungsplanverfahren bei dieser Stelle ihre Fragen loswerden, auftretende Schwierigkeiten diskutieren oder das weitere Vorgehen abstimmen wollen. Dies kann – je nach aktuellem Verfahrensstatus – sehr viel Arbeitszeit an dieser Stelle binden. Es ist wichtig, dass diese Personen nach Möglichkeit immer für alle Verfahrensbeteiligten ansprechbar sind. Es handelt sich dabei wegen dieser kommunikativen Anforderungen auch nicht um eine Zuarbeit zum Planungsrechtler „aus dem stillen Kämmerlein“ heraus. Die mit dieser Aufgabe Betrauten dürfen sich vielmehr gerade nicht rar machen, sondern müssen vor Ort sein und an den für die Aufgabe des Verfahrensmanagements wichtigen Besprechungen teilnehmen, um dort die persönlichen Kontakte zu knüpfen, die allein sicherstellen, dass das Verfahrensmanagement von den anderen Beteiligten die Informationen erhält, die es unabdingbar braucht. Reuter²⁷⁵ bezeichnet diese Vorgehensweise durchaus treffend als „Management by wandering around.“

²⁷⁵ Reuter, S. 154.

Zur Aufgabe gehören auch sichere sprachliche Fähigkeiten die für die Verfahrensdokumentation benötigt werden. Die Verfahrensdokumentation ist – wie noch auszuführen sein wird – das wesentliche Werkzeug, um sicher zu stellen, dass die Absprachen zu rechtlichen und/oder strategischen Fragen des Verfahrens auch tatsächlich von den Betroffenen umgesetzt werden können. Dies erfordert sprachliche Genauigkeit ebenso wie die Fähigkeit, komplexe Sachverhalte verständlich darzustellen.

Schlussendlich ist diese Position des Verfahrensmanagements kein Refugium für Schüchterne, denn zu ihren Aufgaben gehört es auch, dem einen oder anderen Beteiligten bei Bedarf mehr oder weniger deutlich, wenn auch in verbindlichem Ton, mitzuteilen, was bis wann von ihm erwartet wird oder – im schlechteren Fall – erwartet wurde. Dies meist in einer Konstellation, in der die fachlichen Expertise für die zu erledigende Aufgabe nicht beim Verfahrensmanagement sondern eben bei jener Person angesiedelt ist, die Adressat einer solchen Mahnung wird.

4. Führung ohne Macht

a) Führen und geführt werden

Wie ausgeführt ist das Bebauungsplanverfahren als Teilprojekt im Rahmen des umfangreicheren Gesamtprojekts eines städtebaulichen Vorhabens zu sehen. Das Verfahrensmanagement übt im Bereich des Teilprojekts „Schaffung von Baurecht“ eine eingeschränkte Führungsfunktion gegenüber den Planern und Fachgutachtern, zum Teil aber auch gegenüber beteiligten Behörden, der planenden Gemeinde und dem Vorhabenträger aus. Damit stellt sich die Frage, mit welchen Mitteln und auf welcher Basis das Verfahrensmanagement die Erfüllung der in diesem Teilprojekt anstehenden Aufgaben erreichen kann.

Eingeschränkt ist die Führungsfunktion des Verfahrensmanagements, weil sie ausschließlich auf rechtliche Sachverhalte und Gesichtspunkte der Verfahrensorganisation eines Teilprojekts bezogen bleibt. Das Verfahrensmanagement hat dabei weder die Kompetenz, einem Stadtplaner die Lösung einer planerischen Aufgabe vorzugeben, noch jene, einem Fachgutachter (z. B. für Schall, Verkehr

oder ähnliches) Vorgaben zu machen, die den fachlichen Inhalt seiner Arbeit betreffen. Soweit auch die Gemeinde und Behörden insoweit „geführt“ werden, als sie sich dem Ablaufplan für das Verfahren unterwerfen und entsprechend agieren werden sie selbstverständlich nicht dergestalt geführt, dass ihnen Entscheidungen vorgegeben oder abgenommen werden. Schlussendlich muss sich auch der Vorhabenträger führen lassen, wenn ihm mitgeteilt wird, ab wann er seine Planungen nicht mehr wesentlich ändern darf, ohne dass er eine erneute Offenlage im Bebauungsplanverfahren hervorruft oder wenn ihm vom Verfahrensmanagement gesagt wird, dass ein von ihm geäußerter Wunsch in der Abwägung Schwierigkeiten aufwirft, die es angezeigt erscheinen lassen, diesen zu überdenken.

Gleichzeitig agiert aber auch das Verfahrensmanagement nicht ohne Vorgaben seitens der Gemeinde, des Vorhabenträgers und / oder verschiedener einflussnehmender anderer Planungsträger oder Fachbehörden. Es ist die planende Gemeinde, die Planinhalte festlegt und den Verfahrensablauf bestimmt, es ist der Vorhabenträger, der im Konsens mit der Gemeinde das planungsrechtlich zu ermöglichende Vorhaben definiert, es sind übergeordnete Planungsträger und Fachbehörden, die Anforderungen an das Projekt stellen und durchsetzen. In diesem Rahmen ist das Verfahrensmanagement seinerseits der Führung von dritter Seite unterworfen.

b) Keine formale Macht

Die mit dem Verfahrensmanagement betrauten Personen sind nicht Vorgesetzte der anderen Projektbeteiligten, haben also keine Autorität aufgrund ihrer formalen Stellung in einer Hierarchie. Es stellt sich somit die Frage, auf welcher Basis und mit welchen Mitteln sie die aus ihrer Sicht zu erfüllenden Aufgaben wahrnehmen, Empfehlungen an das interdisziplinäre Team weitergeben und die zeitgerechte Aufgabenerfüllung sicher stellen. Dabei haben sie außerdem eine eingeschränkte fachliche Autorität gegenüber den weiteren Verfahrensbeteiligten (z. B. den Planern und Fachgutachtern), wobei sie dennoch Planungs-, Koordinations- und Kontrollfunktionen übernehmen.

Die Aufgabe des Verfahrensmanagements ist darüber hinaus weder mit einer Weisungsbefugnis gegenüber Projektbeteiligten im Innenverhältnis noch mit

Vollmachten gegenüber Behörden oder Stellen im Außenverhältnis verbunden²⁷⁶. Es kommt hinzu, dass die Mehrzahl der Projektbeteiligten ihrerseits Vorgesetzte außerhalb des Projekts z. B. in der Hierarchie der Gemeinde oder einer Behörde oder auch in der Linienorganisation des Vorhabenträgers haben. Daraus folgt, dass auf die Arbeit aller Projektbeteiligten von Außenstehenden direkt oder indirekt Einfluss genommen wird, wenn z. B. der Vorgesetzte eines Projektbeteiligten außerhalb des Projekts seinem Mitarbeiter Prioritäten vorgibt, die sich mit den Abläufen des Projekts nicht vereinbaren lassen. Das führt dazu, dass in komplexen Verfahren zur Schaffung von Baurecht ein Geflecht mehrdimensionaler Führungsstrukturen zu beobachten ist, die schwer bis gar nicht vom Verfahrensmanagement beeinflusst werden, den Ablauf eines Projekts aber maßgeblich beeinflussen können.

Daraus folgt, dass die Autorität des Verfahrensmanagements davon abhängt, wie viel Rückhalt es von den Entscheidungsträgern des Projekts erhält und in wie weit es ihm gelingt, die anderen Verfahrensbeteiligten, die sich zur Realisierung eines bestimmten Vorhabens für begrenzte Zeit zusammenfinden, zu überzeugen und zu motivieren, damit letztlich ohne formale, hierarchische Macht zu führen.

c) Formen der Macht

Führung bedeutet, nach einer von der angewandten Psychologie im Projektmanagement entwickelten Definition, die gezielte Einflussnahme auf die Handlungen, Überzeugungen, Einstellungen und Befindlichkeiten anderer. Die angewandte Psychologie bezeichnet derartige Einflussnahme als Ausübung von Macht und unterscheidet verschiedene Formen der Macht, sog. „Machtbasen“ oder „Machtgrundlagen“, die wie folgt definiert werden können:

- *Belohnungsmacht*: die Fähigkeit des Machtausübenden, formelle, materielle oder finanzielle Belohnungen bzw. Aufmerksamkeit, Lob und Zuwendung zu gewähren.
- *Bestrafungsmacht*: Fähigkeit des Machtausübenden, durch Vorenthalten oder Entzug von z.B. Status, Geld oder auch Aufmerksamkeit und Lob zu bestrafen.

²⁷⁶ Kapellmann, S. 8, Rd. Nr. 9.

- *Legitimationsmacht*: definiert als rechtmäßiger Anspruch, Einfluss zu nehmen, der aus einer bestimmten hierarchischen Stellung entsteht.
- *Expertenmacht*: Macht, die auf situationsbezogenen, wertvollen Kenntnissen und Fertigkeiten des Machtausübenden entsteht.
- *Identifikations- oder Beziehungsmacht*: Fähigkeit des Machtausübenden, bei den Bezugspersonen ein Gefühl der Verbundenheit z.B. durch Sympathie oder Respekt hervorzurufen.
- *Informationsmacht*: der Machtausübende verfügt über relevante Informationen und eine besondere Argumentationskraft.²⁷⁷,

Auf die Diskussion über den Machtbegriff in der Sozialwissenschaft soll hier nicht vertiefend eingegangen werden. Die vorstehende Liste ist aber insoweit für das Verfahrensmanagement komplexer Verfahren zur Schaffung von Baurecht von Bedeutung, als die Belohnungs-, Bestrafungs- und Legitimationsmacht unter dem Oberbegriff der *formalen Macht* zusammengefasst werden können, während der Katalog um die *situative Macht*, die *informelle Macht* und die *Verfügunngsmacht* ergänzt werden muss.²⁷⁸ Beispiele für die Ausübung situativer und informeller Macht folgen nachstehend d). Mit der Verfügungsmacht ist die Macht gemeint, über Ressourcen (Produktionsmittel und Werkzeuge) zu verfügen.²⁷⁹ Sie spielt im Verfahrensmanagement komplexer Verfahren zur Schaffung von Baurecht keine Rolle, weil sich aus der Stellung des Verfahrensmanagements im Gesamtprojekt ergibt, dass dort keine Verfügungsbefugnis über derartige Ressourcen angesiedelt ist.

d) Die Macht des Verfahrensmanagements

Ausgehend von der geschilderten Position und Aufgabe des Verfahrensmanagements im Gesamtprojekt kann – wie ausgeführt – ausgeschlossen werden, dass das Verfahrensmanagement auf der Basis formaler Macht agiert. Diese steht ihm nicht zu Gebote.

Entscheidend für die Führungsfähigkeit des Verfahrensmanagements (und dies gilt gleichermaßen für die rechtlichen Inhalte als auch für die Verfahrensorgani-

²⁷⁷ Wastian/Braumandl/ von Rosenstiel, S. 152 ff.

²⁷⁸ Rattay, S. 89.

²⁷⁹ Rattay, S. 90.

sation) ist vielmehr dessen Funktion. Die verschiedenen Führungsebenen und Führungsstile, die in einem interdisziplinären Projekt, wie es ein komplexes Verfahren zur Schaffung von Baurecht darstellt, zusammentreffen, weil die einzelnen Projektbeteiligten sie aus den Organisationen mitbringen, in die sie außerhalb des Projekts eingebunden sind, schließen eine Führung auf der Basis eines personenzentrierten Konzepts, wie es für eine Hierarchie typisch ist, aus. Die Führung in einem solchen Projekt, auch im Teilprojekt „Schaffung von Baurecht“, ist vielmehr funktionsorientiert²⁸⁰ zu verstehen, was bedeutet, dass ein und dieselbe Person unterschiedlich zu agieren hat, je nachdem, ob sie in ihrer hierarchisch definierten Position innerhalb einer Linienorganisation oder als Teammitglied der Projektgruppe eines bestimmten Projekts tätig wird. Rattay²⁸¹ nennt als Beispiel das Teammitglied, das „... am Morgen als Bereichsleiter in der Abteilungsleitersitzung agiert und am Nachmittag als Teammitglied sein Fach-Know-how einbringt, ohne dem dort anwesenden Projektleiter die Führungsaufgaben und Entscheidungen aus der Hand zu nehmen.“

Infolgedessen gründet sich die Möglichkeit des Verfahrensmanagements zur Einflussnahme auf die Projektbeteiligten, mit anderen Worten, seine „Macht“, auf seine Funktion im Gesamtprojekt, die darin besteht, das Projekt zu ermöglichen, indem für eine wirksame planungsrechtliche Grundlage und Baugenehmigung Sorge getragen wird. Daraus ergibt sich, dass die Autorität des Verfahrensmanagements in erster Linie auf Expertenmacht, nämlich auf dessen Wissen und Erfahrung zu diesem Teilaspekt beruht.²⁸²

Expertenwissen in diesem Sinne kann nur dann erfolgreich als Führungsinstrument eingesetzt werden, wenn die anderen Projektbeteiligten von dieser Expertise wissen und davon ausgehen, dass sie für das Projekt bedeutsam ist.²⁸³ Nicht nur aber auch deswegen wurde vorstehend Nr. 3 ausdrücklich betont, dass es sehr wichtig ist, dass die Personen, die das Verfahrensmanagement übernehmen, Erfahrung mit solchen Projekten vorweisen können.

²⁸⁰ In diesem Sinne auch Rattay, S. 85/86.

²⁸¹ Rattay, S. 86.

²⁸² Vgl. Wastian/Braumandl/von Rosenstiel, S. 128 zum Status eines Projektleiters.

²⁸³ Rattay, S. 91.

Ein weiteres ganz wesentliches Standbein jeder Art von Führung, die sich nicht auf formale Macht stützen kann, ist die informelle Macht,²⁸⁴ womit gemeint ist, dass Führung entsteht, indem die Geführten überzeugt werden, indem ihnen verdeutlicht wird, dass eine bestimmte Handlung auch in ihrem Interesse ist bzw. indem durch authentisches Auftreten und offene und überzeugende Argumentation Vertrauen erzeugt wird.

Es hängt von der Persönlichkeit der auf Seiten des Verfahrensmanagements tätigen Projektbeteiligten ab, ob die Expertenmacht als elementare Grundlage für die Führung im Teilprojekt „Schaffung von Baurecht“ außerdem durch Elemente der Identifikations- und Beziehungsmacht ergänzt werden kann. Dabei wird unter Identifikationsmacht verstanden, wenn entweder eine Person natürliche Autorität (Charisma) besitzt und die anderen Projektbeteiligten auf diese Weise zur Aufgabenerfüllung motivieren kann oder das Projektziel eine hohe Verbindlichkeit auslöst,²⁸⁵ während die Beziehungsmacht entsteht, wenn es gelingt, Vertrauen auf der persönlichen Ebene zu erzeugen und dauerhaft zu erhalten.²⁸⁶

Abgesehen davon wächst dem Verfahrensmanagement zuweilen auch situative Macht zu. Diese entsteht, wenn eine konkrete Situation die Möglichkeit eröffnet, auf weitere Abläufe Einfluss zu nehmen.²⁸⁷ Zu denken ist dabei z. B. an Situationen, in denen sich zeigt, dass das angestrebte städtebauliche Projekt auf Widerstand einzelner Personen oder Interessengruppen stößt. Bahnt sich eine solche Entwicklung an, so wird man den Empfehlungen des Verfahrensmanagements eher Gehör schenken als in einer Situation, in der man annimmt, das Vorhaben sei ungefährdet durchsetzbar.

Psychologische Gesetzmäßigkeiten, die sich vorstehend schon andeuten und die im Folgenden noch näher beleuchtet werden sollen, spielen eine bedeutende Rolle für die Führungsmöglichkeiten des Verfahrensmanagements. Deshalb müssen die mit dem Verfahrensmanagement betrauten Personen nicht nur die üblicher Weise zu erwartenden rechtlichen Probleme im Laufe der Aufstellung eines Bebauungsplans kennen und Lösungsmöglichkeiten antizipierend entwickeln, sie müssen darüber hinaus Projekterfahrung haben, um die psychologischen Ge-

²⁸⁴ Rattay, S. 93.

²⁸⁵ Rattay, S. 92.

²⁸⁶ Rattay, S. 93/94.

²⁸⁷ Rattay, S. 92.

setzmäßigkeiten, die bei der Arbeit in einem Projektteam auftreten, erkennen, einschätzen und bewältigen zu können.²⁸⁸ Es ist dabei entschieden von Vorteil, wenn das Verfahrensmanagement zumindest die sich mit geringen Abwandlungen wiederholenden Phasen der Teambildung²⁸⁹ kennt und sein Verhalten entsprechend anpassen kann. Dieses Team, organisiert als Projektgruppe des Teilprojekts „Schaffung von Baurecht“ soll nachfolgend näher betrachtet werden.

²⁸⁸ Ebenso: Kapellmann, S. 35, Rd. Nr. 38.

²⁸⁹ Vgl. dazu Kapitel VI, C, Nr. 4 b.

5. Die Projektgruppe eines komplexen Bebauungsplanverfahrens

a) Mitglieder der Projektgruppe

In Kapitel D, II. Abschnitt wurden die Beteiligten eines komplexen Verfahrens zur Schaffung von Baurecht bereits vorgestellt. Einige dieser Beteiligten sind „geborene“ Mitglieder der Projektgruppe, deren Aufgabe die Durchführung des Planungsverfahrens darstellt, andere sind nur zeitweise z. B. für bestimmte Aufgaben oder für bestimmte Verfahrensschritte in die Projektgruppe einzubinden. Die Gruppen der Verfahrensbeteiligten einerseits und der Mitglieder der Projektgruppe andererseits, lassen sich unter Rückgriff auf die Auflistung in Kapitel D, II. Abschnitt, die dort gewählte Reihenfolge aufnehmend, wie folgt gegenüberstellen:

Beteiligter	Mitglied der Projektgruppe?
Bürgermeister und von ihm benannte Bedienstete der Gemeinde	Ja
Kommunale Entscheidungsgremien	Nein
Vorhabenträger (Projektleiter und von ihm benannte Mitarbeiter mit entsprechender fachlicher Expertise)	Ja
Öffentlichkeit vor Ort und Öffentlichkeit allgemein	Nein
Träger öffentlicher Belange	Nein
Fachbehörden	Ja – für bestimmte, konkrete Fragestellungen
Anerkannte Naturschutzverbände	Nein
Planer und Fachgutachter	Ja
Verfahrensmanagement	Ja.

Schon aus dieser Gegenüberstellung und der sich daraus ergebenden Liste der ständigen Mitglieder der Projektgruppe lässt sich entnehmen, dass die Mitglieder dieser Gruppe – wie schon mehrfach erwähnt – eine große Heterogenität, sowohl was ihre fachliche Ausrichtung als auch ihre Eingliederung in verschiedene Hierarchien bzw. Linienorganisationen außerhalb des konkreten städtebaulichen Vorhabens (Projekts) anbelangt, aufweisen. Daraus ergibt sich, dass die Projekt-

gruppe, deren gemeinsame Aufgabe die Schaffung von Baurecht für ein bestimmtes Vorhaben ist, die bekannten und nahezu gesetzmäßig in jeder sich neu bildenden Gruppe ablaufenden Phasen der Teambildung²⁹⁰ zu durchlaufen hat.

b) Phasen der Teambildung

Die angewandte Psychologie unterscheidet verschiedene, mit geringen Abwandlungen wiederkehrende, Phasen der Teambildung:

- Die Phase des gegenseitigen Kennenlernens (Forming- oder Orientierungsphase),
- die Konfliktphase (Storming- oder Ordnungsphase),
- die Phase der Stabilisierung (Norming- oder Organisationsphase),
- die produktive Phase (Performing- oder Verschmelzungsphase),
- die Phase der Projektbeendigung (Adjourning).²⁹¹

Mit dieser griffigen Einteilung soll zum Ausdruck gebracht werden dass Gruppen, die mit der gemeinsamen Erfüllung einer Aufgabe betraut sind, nicht von Anfang an produktiv arbeiten können. Die Mitglieder einer solchen Projektgruppe verhalten sich in der Phase des Kennenlernens vielmehr zunächst distanziert, sie beginnen, einander gegenseitig „abzutasten“. In dieser Phase des Kennenlernens herrscht noch große Unsicherheit über die konkret zu erfüllende Aufgabe, über die eigene Rolle in der Gruppe, über die Rolle, die andere in der Gruppe einnehmen sowie über die Art der Zusammenarbeit.²⁹²

Je nachdem, wie stark diese Unsicherheiten oder Unklarheiten bezüglich der Aufgabenstellung und der Rolle der Gruppenmitglieder sind und auch abhängig davon, wie gut das Projekt zu Beginn vorgestellt und erläutert wird, treten im Anschluss an die Kennenlernphase mehr oder weniger intensive Konflikte zwischen einzelnen Beteiligten auf. Diese Konflikte sollten nicht negativ gewertet werden. Sie dienen dazu, dass die Beteiligten ihre Stellung in der Gruppe, ihre Aufgaben und ihr Verhältnis zu anderen Mitgliedern der Gruppe definieren kön-

²⁹⁰ Vgl. Niermeyer, S. 91.

²⁹¹ Vgl. z. B. Peipe, S. 45 ff., Niermeyer, S. 92 ff., Reuter, S. 114 f.

²⁹² Rattay, S. 133.

nen. Sie sind mit anderen Worten Voraussetzung dafür, dass die Gruppe produktiv werden kann.

Beispiel:

Das soeben erst installierte Verfahrensmanagement hat die Aufgabe, die frühzeitige Bürgerbeteiligung vorzubereiten. Es stellt fest, dass die Beiträge der einzelnen Fachgutachter zum Bebauungsplan, der Bebauungsplanvorentwurf sowie dessen Begründung inhaltlich nur unzureichend aufeinander abgestimmt sind. Infolgedessen wird ein Termin der gesamten Projektgruppe mit dem Ziel anberaumt, diese Koordinierung - unter mittlerweile hohem Zeitdruck - jedenfalls insoweit nachzuholen, als es für den Konkretisierungsgrad eines Planentwurfs im Stadium der frühzeitigen Beteiligung unabdingbar notwendig ist. Das Verfahrensmanagement legt in dieser Situation das Gewicht auf die rechtlichen Zusammenhänge und fordert bei allen Beteiligten das kurzfristig noch Leistbare ab. Die planende Gemeinde fühlt sich überfahren und entmündigt, weil sie sich nicht ausreichend in die Definition der Inhalte und die Interpretation der Ergebnisse der Fachgutachten eingebunden sieht.

Produktiv wird ein solcher, notwendiger, Konflikt wenn infolge einer solchen Erfahrung die Vorbereitung eines solchen Meilensteins und die Einbindung der Gemeinde in den folgenden Verfahrensschritten verbessert werden.

Wird die Konfliktphase produktiv ausgetragen, so bildet sich anschließend eine Gruppe, in der sich die Beteiligten gegenseitig kennen, einschätzen können und sich über ihre Aufgaben in Bezug zu jenen anderer Gruppenmitglieder im Klaren sind. Es entstehen Spielregeln für den Umgang miteinander, die von allen akzeptiert werden. Es bildet sich ein „Wir-Gefühl“ heraus und die Gruppe kann beginnen, produktiv zu arbeiten.²⁹³

An die der Konfliktphase folgende Normierungsphase schließt sich die eigentlich produktive Phase der Gruppe an. Nach den notwendigen Klärungen kennt jeder seinen Platz in der Gruppe, weiß sowohl die eigene Rolle und Kompetenz als auch diejenige anderer Gruppenmitglieder einzuschätzen und hat gelernt, wie sich die einzelnen Mitglieder in der Zusammenarbeit präsentieren und verhalten.

²⁹³ Siehe auch: Reuter, S. 114 ff. bzw. Niermeyer, S. 99 ff. und Rattay, S. 134.

Möglicher Weise fortbestehende persönliche Schwierigkeiten einzelner Gruppenmitglieder auf der emotionalen Ebene, soweit sie in der Konfliktphase nicht beigelegt wurden, können zu Gunsten der gemeinsamen Orientierung auf das angestrebte Ziel hin, zurück gestellt werden, weil die Spielregeln allseits bekannt und akzeptiert sind.

Es soll allerdings nicht unerwähnt bleiben, dass sich nicht jeder Konflikt produktiv lösen lässt. Aufgabe der Konfliktphase ist es deshalb auch, zu klären, ob Mitglieder der Projektgruppe diese verlassen müssen, weil sie den Anforderungen, die an sie gestellt werden, voraussichtlich nicht gerecht werden können.

Beispiel:

Erst nach Beauftragung stellt sich heraus, dass der für die Beurteilung der verkehrlichen Auswirkungen eines Vorhabens ausgewählte Fachgutachter in der Vergangenheit für mehrere Gemeinden in unmittelbarer Umgebung des geplanten Vorhabens tätig war. Eine dieser Nachbargemeinden versucht, das geplante Vorhaben zu instrumentalisieren, um lang gehegte Wünsche zur Optimierung von Verkehrsführungen durchzusetzen. Es zeigt sich, dass der Gutachter, der auch für die betreffende Gemeinde schon tätig war, in einen Interessenkonflikt gerät. Das Vertrauensverhältnis zum Vorhabenträger und zur planenden Gemeinde leidet dadurch so stark, dass dem Gutachter schlussendlich der Auftrag entzogen wird.

Die Teamauflösungsphase verläuft in der Regel im Gegensatz zu den Empfehlungen in der einschlägigen Literatur²⁹⁴ meist recht unstrukturiert. Der Satzungsbeschluss über den Bebauungsplan ist gefasst, die öffentliche Bekanntmachung des Bebauungsplans ist erfolgt, oft schließt sich sofort das Genehmigungsverfahren für das Projekt an, falls dieses nicht schon während des Planaufstellungsverfahrens begonnen hat. Die Mitglieder der Projektgruppe wenden sich neuen Aufgaben zu bzw. kehren in die Organisation zurück, aus der sie in die Projektgruppe entsandt wurden. Beharrungstendenzen, wie sie aus vielen Projektorganisationen berichtet werden (das Projekt wird in die Länge gezogen, weil man sich nicht trennen möchte) lässt das nach dem BauGB klar definierte Verfahrensende nicht zu.

²⁹⁴ Vgl. statt vieler: Rattay, S. 135 und Kapitel E, VIII. Abschnitt.

Die vorstehend geschilderten Phasen der Teambildung treten nicht immer in dieser Reihenfolge auf, sie sind je nach Gruppenzusammensetzung und Aufgabenstellung unterschiedlich stark ausgeprägt, es kann auch sein dass sich einzelne Phasen wiederholen, z. B. wenn ein neues bestimmendes Gruppenmitglied hinzutritt oder wenn Konflikte nicht abgeschlossen sondern unterdrückt wurden.²⁹⁵ Im Großen und Ganzen läuft die Teambildung aber in der geschilderten Form ab. Es ist hilfreich für Mitglieder von Projektgruppen ebenso wie für (Teil-) Projektleiter diese Phasen zu kennen und sie sich bewusst zu machen. Wer (vor allem in der Konfliktphase) erkennt, in welcher Phase sich ein Team gerade befindet, ist im günstigsten Fall in der Lage, manche Aufgeregtheit zu relativieren und die Aufmerksamkeit der Beteiligten schneller wieder auf die zu erfüllende Aufgabe zu lenken als wenn er selbst sich unreflektiert von einer Stimmung mitreißen lässt.

c) Verfahrensmanagement in der Phase der Teambildung

In der Praxis ist es häufig so, dass Gemeinde und Vorhabenträger in der schwierigen Phase der Bildung einer Projektgruppe, die zu einem Team erst noch zusammenwachsen muss, außerdem die Suche und Auswahl ihres Beratungsteams zu bewältigen haben.

Dabei verlassen sich viele Vorhabenträger in diesem Stadium mangels eigener Erfahrung auf Empfehlungen der planenden Gemeinde zur Verfahrenswahl und zur Auswahl des Beraterteams. Die Gemeinde wiederum hält sich an die Planer und Berater, die sie aus anderen Verfahren kennt, einschätzen kann und mit einer gewissen Regelmäßigkeit beauftragt, die aber oft wenig Erfahrung mit komplexen Verfahren zur Schaffung von Baurecht haben. Beides kann im weiteren Fortschreiten des Planungsverfahrens zu Friktionen führen. Gerade die Startphase einer Planung ist sowohl auf Seiten der Gemeinde als auch auf Seiten des Vorhabenträgers oft von erheblicher Unsicherheit geprägt. Ein professionelles Verfahrensmanagement, das über entsprechende Erfahrung verfügt und frühzeitig installiert wird, kann schon in dieser frühen Phase eine deutliche Entlastung für die Beteiligten darstellen und dafür sorgen, dass die Weichen in das Verfahren hinein richtig gestellt werden.

²⁹⁵ So auch Rattay, S. 136.

Beispiel:

Der gutgemeinte Vorschlag der Gemeinde, einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 BauGB aufzustellen, mag auf der Hoffnung beruhen, damit die Komplexität der Planungsaufgabe zu beschränken, er wird aber in den meisten Fällen den mittel- und langfristigen Interessen eines Vorhabenträgers eher nicht gerecht.

Im Vorfeld der Beauftragung eines Verfahrensmanagements sollte – vor allem bei großen Einheiten auf Seiten des Vorhabenträgers – überlegt werden, wo das Verfahrensmanagement im Gesamtprojekt verortet und in der Organisation des Vorhabenträgers angesiedelt werden soll.

Beispiel:

Häufig findet sich auf Seiten der Vorhabenträger aus steuerlichen Gründen eine Trennung zwischen einer Grundbesitzgesellschaft, deren Aufgabe es ist, ein Grundstück oder auch ein Grundstück einschließlich des passenden Baurechts zu beschaffen und einer Betriebsgesellschaft, die das Grundstück mietet oder pachtet und anschließend nutzt.

Deshalb erfolgt der erste Kontakt mit externen Beratern oft auf der Ebene der Grundbesitzgesellschaft, die auch den Auftrag für das Verfahrensmanagement erteilt. Im Fortschreiten der Planung wird dann aber der Kontakt zur Betriebsgesellschaft, von der die Nutzungsanforderungen und damit die Notwendigkeiten planerischer Festsetzungen definiert werden, zunehmend wichtiger.

Die notwendigen Kontakte sind rechtzeitig zu knüpfen und zu pflegen, zumal der Gesamtprojektverantwortliche in der Regel auf der Ebene der Betriebsgesellschaft angesiedelt ist, während die Grundbesitzgesellschaft ihrerseits nur ein Teilprojekt (Bereitstellung des Vorhabengrundstücks) des Gesamtprojekts bearbeitet.

IV Vorgehensweise

1. Einführung eines Verfahrensmanagements

In Kapitel A, II. Abschnitt, Nr. 3 a) wurden die Eigenschaften eines Planungsverfahrens, das eines Verfahrensmanagements bedarf, wie folgt beschrieben:

- Neuartigkeit und Einmaligkeit,
- eine Vielzahl von Einzelaufgaben auch über das eigentliche Bebauungsplanverfahren hinaus,
- Komplexität,
- Interdisziplinarität,
- klare Zielsetzung,
- offener Lösungsweg mit ständigen Flexibilitäts- und Anpassungsanforderungen,
- klare Verantwortungsregelungen,
- klar definierter Anfang und klar definiertes Ende.

Die vorstehenden Merkmale komplexer Verfahren zur Schaffung von Baurecht decken sich mit den Beobachtungen, die allgemein als Ursache für den zunehmenden Einsatz von Projektmanagementtechniken in der Industrie aber auch – zumindest in Ansätzen – in der öffentlichen Verwaltung²⁹⁶ genannt werden. Als allgemeine Ursachen für den verstärkten Einsatz von Projektmanagementtechniken wird die intensive Verwobenheit bisher isoliert gedachter und bearbeiteter Fragestellungen genannt, die angemessene Kommunikations- und Organisationsstrukturen zwingend erforderlich macht.²⁹⁷

Diese Anforderungen gelten genauso für die zunehmende Verwobenheit und die Abhängigkeit verschiedener Planungs- und Verwaltungsverfahren, die im Rahmen eines komplexen Verfahrens zur Schaffung von Baurecht erfüllt werden müssen²⁹⁸, um zum angestrebten Ergebnis, nämlich der wirksamen Rechtsgrundlage für die Zulassung des geplanten Vorhabens, zu kommen. Das legt es nahe, bei der Steuerung komplexer Planungsverfahren mit dem aus der klassischen

²⁹⁶ Vgl. dazu Kapitel E, I. Abschnitt.

²⁹⁷ Heintel/Krainz, S. 41.

²⁹⁸ Vgl. dazu Kapitel B und C, I. Abschnitt, Nrn. 3 und 4.

Projektsteuerung bekannten Instrumentarium zu arbeiten, sich der dort gewonnenen Erkenntnisse zu bedienen und diese Methoden zur inhaltlichen und zeitlichen Koordination komplexer Planungsverfahren anzuwenden.

2. Zeitpunkt der Implementierung eines Verfahrensmanagements

Die Erfahrungen der Praxis zeigen, dass mit dem Verfahrensmanagement des Bebauungsplanverfahrens so früh wie irgend möglich begonnen werden sollte. Hierfür sprechen folgende Gründe:

- Das Verfahrensmanagement komplexer Bebauungsplanverfahren ist bislang weder auf Seiten der Gemeinden noch auf Seiten der jeweiligen Vorhabenträger eingeführter Standard. Daraus folgt, dass das Verfahrensmanagement zunächst vorgestellt und erläutert werden muss. Diese Vorstellung und Erläuterung betrifft sowohl die mit dem Verfahrensmanagement betrauten Personen und deren fachlichen Hintergrund als auch deren Aufgaben und Vorgehensweise im Rahmen des Verfahrensmanagements. Es empfiehlt sich, diese erste Vorstellung im Rahmen einer Veranstaltung unter Einbeziehung des gesamten Teams vorzunehmen.
- Erfolgt die Implementierung des Verfahrensmanagements erst nachdem das Bebauungsplanverfahren bereits angelaufen ist, dann entsteht häufig die Situation, dass sich das Verfahrensmanagement mit Weichenstellungen auseinandersetzen muss, die ohne sein Zutun stattgefunden haben und die dem Verfahren nicht in jedem Fall zuträglich sind.²⁹⁹
- Die späte Einführung hat auch zur Folge dass die Personen, die mit dem Verfahrensmanagement beauftragt sind, auf ein Projektteam treffen, dass sich schon gefunden hat und als geschlossene Gemeinschaft betrachtet. Ein solches Team zeichnet sich dadurch aus, dass die Rollen der Beteiligten schon verteilt sind. Das später hinzukommende Verfahrensmanagement wird deshalb zunächst eher als Störung wahrgenommen.
- Eine späte Einführung führt ferner häufig dazu dass die erste Tat des Verfahrensmanagements darin besteht, die bis dahin als realistisch an-

²⁹⁹ Ebenso: Kapellmann, S. 9, Rd. Nr. 12.

gesehenen Zeitpläne in Frage zu stellen bzw. oft auch darzulegen, dass diese Zeitpläne nicht einzuhalten sind. Dies ist – selbst wenn sich der Beginn der Projektrealisierung durch solche Änderungen des Ablaufplans nicht verschiebt – kein guter Auftakt für ein Verfahrensmanagement. Besser für alle Beteiligten ist die gemeinsame Ausarbeitung eines Ablaufplans, der im Idealfall nicht mehr wesentlich verändert werden muss.

Zu den Konflikten, die aus einer (zu) späten Einführung des Verfahrensmanagements folgen können: Vgl. nachfolgend Kapitel E, VII. Abschnitt.

3. Aufgaben des Verfahrensmanagements

Die konkreten Aufgaben des Verfahrensmanagements lassen sich wie folgt umschreiben:

- Die Nutzungsvorstellungen des Vorhabenträgers und der Gemeinde zu eruieren und zu definieren.
- Die Nutzungsvorstellungen des Vorhabenträgers und der Gemeinde in einem abgestimmten Verfahren zusammenzuführen.
- Die abgestimmten Nutzungsvorstellungen in Bebauungsplanfestsetzungen umzusetzen.
- Soweit regelungsbedürftige Inhalte nicht festsetzungsfähig sind, den Bebauungsplan durch öffentlich-rechtliche und zivilrechtliche Verträge zu flankieren, die vom Verfahrensmanagement ausgearbeitet und fortgeschrieben werden.
- Die Voraussetzungen für die Aufstellung des Bebauungsplans zu prüfen und zu schaffen.
- Die Aufstellung des Bebauungsplans nach dem BauGB einschließlich aller notwendigen Aufgaben aus Verfahren nach Vorgaben des besonderen Verwaltungsrechts (Natur- und Artenschutz, Wasserrecht, Waldrecht etc.) im Verfahren zu koordinieren und zu dokumentieren.
- Die Verfahrensorganisation des Teilprojekts „Schaffung von Baurecht“ übernehmen.
- Auftretende Rechtsfragen zu bearbeiten und zu lösen.

- Einvernehmen über alle regelungsbedürftigen Fragen herbeizuführen. Regelungs- und Einigungsvorschläge unterbreiten aber nicht als Interessenvertretung entweder des Vorhabenträgers oder der Gemeinde tätig werden.³⁰⁰
- Vorbereitung eines möglichst bruchlosen Übergangs vom Bebauungsplan- in das anschließende oder parallel schon beginnende Genehmigungsverfahren.

4. Ablaufplanung des komplexen Bebauungsplanverfahrens

In Kapitel E, I. Abschnitt wurde die Stellung des Verfahrensmanagements eines komplexen Verfahrens zur Schaffung von Baurecht unter Berücksichtigung bereits bestehender gesetzlicher Regelungen untersucht und dargestellt, um anschließend in Kapitel E, II. Abschnitt die Ziele des Verfahrensmanagements zu beschreiben und in Kapitel E, III. Abschnitt das Verfahrensmanagement im Kontext des Gesamtprojekts zu verorten. Die jetzt folgenden Ausführungen dieses Kapitels beschreiben die praktische Durchführung des Verfahrensmanagements.

Das Verfahrensmanagement hat als Vorarbeit für die eigentliche Verfahrensorganisation zunächst im Rahmen einer Analyse zu ermitteln, welche öffentlich-rechtlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren neben dem Bebauungsplanverfahren als Voraussetzungen für die Bebauungsplanaufstellung erforderlich sind, um die rechtlichen Grundlagen für das konkret angestrebte Projekt zu schaffen. Auf die in Kapitel C, I. Abschnitt, insbesondere Nrn. 3 und 4 dargestellten Voraussetzungen der Bauleitplanung ist zu verweisen. In einem nächsten Schritt ist zu ermitteln, bei welcher Behörde bzw. welchem Planungsträger die als erforderlich erkannten Verfahren angesiedelt sind, in wessen Zuständigkeit sie mithin fallen, welcher Zeitbedarf für sie anzusetzen ist, ob und gegebenenfalls in wie weit Verfahren zeitlich parallel geführt werden können, welche Grundlagen erarbeitet sein müssen, um ein bestimmtes Verfahren beginnen und abschließen zu können und welche Personen dafür jeweils verantwortlich sind.

³⁰⁰ Eine Leistungsbeschreibung, die den Bereich der hier behandelten Steuerung des komplexen Bebauungsplanverfahrens allerdings nur in sehr gestraffter Form beinhaltet, findet sich auch bei Kapellmann, S. 543 im Rahmen eines markenrechtlich geschützten Vertrages.

Vor allem der Blick auf die handelnden Personen ist eminent wichtig. Es ist im Sinne der vorstehend beschriebenen kontinuierlichen Umfeldanalyse³⁰¹ und im Hinblick auf die Einwirkungsmöglichkeiten des Verfahrensmanagements³⁰² für ein funktionierendes Verfahrensmanagement unerlässlich, ein funktionierendes Netzwerk der handelnden Personen aufzubauen und kontinuierlich zu pflegen.

Dabei ist trotz intensiver Vernetzung der beteiligten Personen stets darauf zu achten, dass die notwendige Distanz besonders zu öffentlichen Amtsträgern in jeder Verfahrensphase gewahrt bleibt. Diese dürfen und sollen sich nicht bedrängt fühlen. Insbesondere ist strikt zu vermeiden, persönliche Kontakte zu nutzen, um die Vertreter von Behörden oder Planungsträgern zu Konzessionen inhaltlicher Natur zu bewegen. Es ist nachdrücklich zu wiederholen: die Aufgabe des Verfahrensmanagements besteht darin, ein formell und materiell ordnungsgemäßes Bebauungsplanverfahren innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums zu gewährleisten. Dies schließt – wie schon an anderer Stelle erwähnt – aus, inhaltliche Zugeständnisse z. B. von beteiligten Fachbehörden erwirken zu wollen, die aus fachlicher und/oder rechtlicher Sicht nicht sachgerecht sind und deshalb einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhalten würden.

Die aus der Untersuchung von Ziekow, Oertel und Windoffer³⁰³ abgeleiteten Empfehlungen³⁰⁴ zum Einsatz von Verfahrensmanagement und Elementen der Projektsteuerung innerhalb der Genehmigungsbehörde, insbesondere die Durchführung regelmäßiger Projektbesprechungen, die Anfertigung eines Projektplans (hier als „Ablaufplan“ bezeichnet), der Einsatz von Fristenkatalogen, der Einsatz des Sternverfahrens bei der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und die Einbeziehung des Vorhabenträgers werden – wie im Folgenden aufzuzeigen sein wird – im Rahmen des Verfahrensmanagements allesamt angewandt. Allerdings ist dabei ein Verfahrensmanagement am Werk, das außerhalb der jeweiligen Genehmigungsbehörde oder des jeweiligen Planungsträgers angesiedelt ist, weil in Bebauungsplanverfahren – wie in Kapitel C, II. Abschnitt aufgezeigt – eine Verfahrenskonzentration bei einer Genehmigungsbehörde oder einem Planungsträger nicht gegeben ist, so dass eine die verschiedenen beteiligten Stellen übergreifende Verfahrensorganisation notwendig ist.

³⁰¹ Vgl. dazu Kap. D, I. Abschnitt.

³⁰² Vgl. dazu Kap. E, III. Abschnitt, Nr. 4.

³⁰³ Ziekow/Oertel/Windoffer, 2004, S. 126 ff.

³⁰⁴ Vgl. dazu auch Kap. B, II. Abschnitt, Nr. 1.

5. Der Entwurf des Ablaufplans

a) Die Feststellung der zu erfüllenden Aufgaben

Ergebnis der vorstehend beschriebenen Analyse des Verfahrensmanagements ist zunächst ein erster Entwurf eines Ablaufplans für das Bebauungsplanverfahren und die im jeweiligen Einzelfall zusätzlich erforderlichen Verwaltungsverfahren mit bereits ausdifferenzierter Angabe der zu diesem Zeitpunkt bekannten, zu erfüllenden Aufgaben, deren Zeitbedarf, der beteiligten Stellen / Personen und deren Zusammenwirken, beschränkt auf die öffentlich-rechtlichen Verfahren und die gegebenenfalls flankierend erforderlichen öffentlich-rechtlichen Verträge. Dieser Entwurf stellt den Vorschlag eines aus Sicht des Verfahrensmanagements realistischen Verfahrensablaufs an die Projektgruppe dar, wobei in dieser Phase ganz bewusst auf jeden Seitenblick auf möglicher Weise abweichende zeitliche Vorstellungen der Gemeinde oder des Vorhabenträgers verzichtet wird.

Im Mittelpunkt steht dabei der Ablauf des Bebauungsplanverfahrens (vgl. dazu vorstehend Kapitel C), das den Hauptstrang und roten Faden der Ablaufplanung darstellt. Es wird aufgezeigt, welche Aufgaben zur Vorbereitung der Bebauungsplanabwägung und des Satzungsbeschlusses über den Bebauungsplan bis wann erfüllt werden müssen. Die weiteren Verfahren oder auch Vertragsverhandlungen, die im Rahmen der Aufstellung des Bebauungsplans bearbeitet werden müssen, werden in den, sich aus den Vorgaben des BauGB für die Bauleitplanung ergebenden, Verfahrensablauf integriert.

Die Liste zu erfüllender Aufgaben differiert von Projekt zu Projekt erheblich. Sie hängt zum einen von der Art des planungsrechtlich zuzulassenden Projekts zum anderen aber auch wesentlich von den bei Projektbeginn vorhandenen planungsrechtlichen Vorgaben ab. So stellt es für die Aufgabenliste im Rahmen der Projektsteuerung z. B. einen großen Unterschied dar ob ein Projekt „auf der grünen Wiese“ realisiert werden soll oder ob schon bestehendes Planungsrecht geändert werden soll.

Beispiel:

Die Änderung eines bestehenden aber bisher nicht ausgenutzten Bebauungsplans für ein Gewerbegebiet mit dem Ziel der Zulassung eines gewerblichen Vorhabens, das Anpassungen des bestehenden Bebauungsplans vorwiegend beim Maß der baulichen Nutzung erfordert, stellt aufgrund der Vorarbeiten, die für den bestehenden Bebauungsplan - unterstellt, er ist wirksam – schon gemacht wurden, eine wesentlich unkompliziertere Aufgabe dar, als die Neuaufstellung eines Bebauungsplans mit identischen Festsetzungen im Bereich bisher nicht baulich genutzter Flächen.

Aussagen allgemeiner Natur können zu den Inhalten der Aufgabenliste eines solchen Ablaufplans deshalb nicht gemacht werden. Die Ermittlung und Festlegung der Aufgabenliste ist stets eine Aufgabe der Überprüfung der Voraussetzungen des Einzelfalls. Ein Beispiel einer solchen Aufgaben- (oder Aktivitäten-) liste findet sich als **Anhang 1**.

b) Die Zuweisung der Aufgaben

Nach der Feststellung, welche Aufgaben im Rahmen der Verfahren zu erfüllen sind, ist in einem nächsten Schritt festzulegen, welchen Personen oder Institutionen die Erfüllung der einzelnen Aufgaben jeweils obliegt. Dabei werden in den Ablaufplan wo möglich und sinnvoll nicht nur die zuständige Institution (also z. B. Gemeinde, Vorhabenträger, Landratsamt) sondern auch die für die Aufgabenerfüllung notwendige Zusammenarbeit mit aufgenommen. Der Ablaufplan enthält deshalb bei der Zuweisung der Aufgaben zwei Spalten: Nämlich „Wer?“ und „mit wem?“. Auf diese Art und Weise wird deutlich, wenn zur Erfüllung einer der definierten Aufgaben mehrere Beteiligte zusammenarbeiten müssen. Erfahrungsgemäß legen die Beteiligten hierauf großen Wert und teilen bei der Besprechung des Ablaufplans auch jeweils mit, wer aus ihrer Sicht an der Bearbeitung einer bestimmten Aufgabe jeweils mitzuwirken oder Vorarbeiten zu leisten hat.

c) Die Feststellung des Zeitbedarfs

Der Feststellung des Aufgabenumfangs und der Aufgabenzuweisung an die Beteiligten folgt die Feststellung des für die Erfüllung der einzelnen Aufgaben anzunehmenden Zeitbedarfs. Dabei ist strikt darauf zu achten, dass realistische Zeitansätze gemacht werden. Es nützt nichts, wenn im Hinblick auf ein von der Gemeinde oder vom Vorhabenträger ins Auge gefasstes zeitliches Ziel, Ansätze getroffen werden, die sich als nicht realistisch erweisen und nur dazu führen, dass der soeben aufgestellte Ablaufplan alsbald wieder geändert werden muss.

Bei der Feststellung des Zeitbedarfs wird ein versiertes Verfahrensmanagement die sich bietende Chance nutzen, Zeitpuffer einzubauen. Solche Zeitpuffer sollten aus taktischen Gründen den anderen Projektbeteiligten gegenüber möglichst nicht oder zumindest nicht in jedem Fall offengelegt werden; sie können genutzt werden, wenn sich die Erfüllung einzelner Aufgaben unerwartet verzögert. Es gilt bei der ersten Aufstellung dieses Entwurfs des Ablaufplans unbedingt die Devise, wonach alle Fristen und Bearbeitungszeiten sehr auskömmlich angesetzt werden sollten. Erfahrungsgemäß werden die auf diese Weise eingebauten Puffer später auch benötigt.

Die Einhaltung gesetzlich vorgegebener Fristen (vgl. z. B. § 3 Abs. 2 BauGB) ist dabei sicher zu stellen. Die organisatorischen Anforderungen bei der Vorbereitung der als Meilensteine definierten Beschlüsse im Bebauungsplanverfahren (vgl. Tabelle, Abbildung 10), wie die Einladung zu den Sitzungen, deren öffentliche Bekanntmachung etc. sind zu berücksichtigen und mit der Gemeinde abzustimmen. Dabei gilt es, Sitzungspausen in Ferienzeiten (Fasching, Ostern, Sommerferien, Herbstferien und Jahreswechsel) ebenso in Rechnung zu stellen, wie die Redaktionsschlüsse und Erscheinungstermine der jeweiligen Bekanntmachungsorgane. So kommt es z. B. in kleineren Gemeinden nicht selten vor, dass ein Amtsblatt während der Sommerferien oder zwischen Weihnachten und Neujahr über zwei bis drei Wochen nicht erscheint, was häufig zur Folge hat, dass die kommunalen Gremien sich bereit erklären, Sondersitzungen durchzuführen, um noch vor einer solchen Pause den Beginn des nächsten Verfahrensschritts zu ermöglichen, während die Nichtbeachtung solcher Zusammenhänge schnell mehrwöchige Verzögerungen hervorrufen kann.

6. Die Vereinbarung des Ablaufplans, Identifikation und Commitment

Der vom Verfahrensmanagement unter Berücksichtigung aller zu diesem Zeitpunkt zugänglichen Informationen über das Projekt entworfene Ablaufplan wird anschließend in einem zuvor festgelegten Teilnehmerkreis, zu dem auf jeden Fall die planende Gemeinde, der Vorhabenträger sowie die beauftragten Planer und Fachgutachter aber auch die zu beteiligenden Fach- bzw. Genehmigungsbehörden gehören, als Entwurf gekennzeichnet, in einem Gespräch vorgestellt und erläutert.

Diese Vorstellung und die ihr regelmäßig folgende ausführliche, manchmal auch kontroverse Diskussion eines realistischen Verfahrensablaufs mit allen Beteiligten ist zeitraubend aber notwendig, um den Zeitbedarf für die einzelnen Aufgaben und die Struktur des Ablaufs ermitteln und planen zu können. Erfahrungsgemäß sind gerade die wesentlichen Protagonisten (=Entscheider) eines Verfahrens (Bürgermeister der planenden Gemeinde, Projektleiter des Vorhabenträgers usw.) nicht immer leicht zu überzeugen, an diesem Gespräch teilzunehmen. Das Verfahrensmanagement sollte aber auf deren Teilnahme beharren, denn diese Besprechung hat unter anderem folgende Funktionen:

- Bisher möglicher Weise bestehende unrealistische Zeitvorstellungen werden diskutiert und nach Diskussion durch neue Zeitplanungen ersetzt.
- Die Projektbeteiligten sollen ihre zeitlichen Vorstellungen und den von ihnen als realistisch angenommenen Zeitbedarf einbringen und begründen und im Zusammenspiel mit anderen Projektbeteiligten einordnen können. Die Besprechung des Entwurfs des Ablaufplans gibt allen Beteiligten die Gelegenheit, ihre Sicht der Dinge einzubringen und zur Diskussion zu stellen und dabei gleichzeitig die Vernetzung ihrer jeweiligen Aufgabe mit jenen anderer Beteiligter zu erkennen.
- Damit sollen sie motiviert werden, den Ablaufplan für die durchzuführenden öffentlich-rechtlichen Verfahren (obgleich aus Sicht der meisten Beteiligten meist allenfalls notwendiges Übel im Vorfeld der Realisierung des Vorhabens), als verbindlich für das gemeinsam zu realisierende Projekt anzuerkennen und sich möglichst auf dem jeweiligen Gebiet zu gleichen Teilen für dessen Einhaltung verantwortlich zu fühlen.

Diese Funktionen kann die Besprechung des Entwurfs des Ablaufplans nur erfüllen, wenn auch die „Entscheider“ mit am Tisch sitzen und in der Diskussion die neuen gemeinsam entwickelten Vorgaben akzeptieren. Sie stellt die eigentliche „Kick-off- Veranstaltung“ des Verfahrensmanagements dar.³⁰⁵ Nehmen die Entscheider an dieser Besprechung nicht teil, so ist damit zu rechnen, dass ein auf Arbeitsebene vereinbarter Ablaufplan von in der Besprechung nicht anwesenden Führungspersonen nachträglich und ohne Kenntnis der Zusammenhänge wieder in Frage gestellt wird. Das führt dann zwar in der Regel nicht zu einer Änderung eines sorgfältig abgestimmten Ablaufplans, verbraucht aber Zeit für entbehrliche Diskussionen und bringt das Verfahrensmanagement in eine Position, in der es kaum umhinkommt, eine eigentlich nicht veranlasste Rechtfertigungshaltung für sich selbst und auch für andere Beteiligte einzunehmen.

In der angewandten Psychologie wird das mit dem beschriebenen Vorgehen verfolgte Bestreben, eine Gruppe von Beteiligten auf ein gemeinsames Ziel einzuschwören, mit den Begriffen „Identifikation“ und „Commitment“ bezeichnet.

Identifikation entsteht dabei auf der Basis wahrgenommener Ähnlichkeit und geteilter Überzeugungen z. B. der Mitglieder eines Projektteams, während der Begriff Commitment eine innere Einstellung zu einem bestimmten Projekt oder auch einer Gruppe beschreibt, die sich eher auf der Gefühlsebene, also auf der Basis affektiver Aspekte abspielt.³⁰⁶ Beide Aspekte lassen sich kaum trennen, führen aber im Idealfall dazu, dass die Projektbeteiligten sich besonders für das Projekt einsetzen und bereit sind, besondere Belastungen im Interesse des Projekts für einen bestimmten Zeitraum zu akzeptieren.³⁰⁷ Identifikation und Commitment spielen mithin für den Projekterfolg eine wichtige Rolle.

Die gemeinsame Festlegung des verbindlichen Ablaufplans als Verfahrensvereinbarung zwischen den Beteiligten fördert Identifikation und Commitment im komplexen Verfahren zur Schaffung von Baurecht, wenn damit einhergeht, dass die Beteiligten diesen Ablaufplan nicht als von außen (z. B. vom Verfahrensmanagement) übergestülptes Steuerungsinstrument wahrnehmen, sondern auf-

³⁰⁵ Vgl. auch Görtz, Schönemann, Thiebus, S. 44.

³⁰⁶ Wastian/Braumandl/von Rosenstiel, S. 188 ff.

³⁰⁷ Wastian/Braumandl/von Rosenstiel, S. 190 f.

grund ausführlicher und sachbezogener Diskussion im Vorfeld von der Richtigkeit des neu zusammengestellten Ablaufs überzeugt sind.³⁰⁸

Das erforderliche Commitment der Beteiligten wird dadurch hervorgehoben, dass die Besprechung des Entwurfs des Ablaufplans mit dessen Anpassung unter Berücksichtigung der Beiträge der Beteiligten zu ihren jeweiligen Aufgaben und mit der ausdrücklichen Selbstverpflichtung aller Beteiligten zur Einhaltung der abgestimmten Zeiträume endet. Diese Selbstverpflichtung aller Beteiligten führt dazu, dass der abgestimmte Ablaufplan eine verbindliche und unverzichtbare Verfahrensvereinbarung darstellt, die im Idealfall dazu führt dass die Beteiligten das Projekt als eine gemeinsame Sache betrachten.

Das Ergebnis dieser, für den weiteren Ablauf grundlegenden, Besprechung ist eine Fortschreibung des Entwurfs, in den vom Verfahrensmanagement die Änderungen des Ablaufplans eingepflegt werden, die sich aus der Besprechung mit der Projektgruppe ergeben haben. Mit dieser Überarbeitung, die anschließend vom Verfahrensmanagement an die Beteiligten verteilt wird, liegt der verbindlich vereinbarte Ablaufplan für das Bebauungsplanverfahren fest.

Soweit aufgrund der zusätzlich zum Bebauungsplanverfahren durchzuführenden weiteren Planungs- und Genehmigungsverfahren Entscheidungen von Behörden, die außerhalb der Verwaltung der planenden Gemeinde angesiedelt sind, für den Verfahrensablauf von Bedeutung sind (z. B. Zielabweichungsverfahren der Raumordnungsbehörde, Vereinbarungen über den naturschutzrechtlichen Ausgleich oder natur- und artenschutzrechtliche Ausnahmen und / oder Befreiungen der zuständigen Verwaltungsbehörden, Vereinbarungen über den naturschutzrechtlichen Ausgleich mit Nachbarkommunen, parallel anlaufendes Genehmigungsverfahren) muss der Zeitbedarf für diese Entscheidungen in den Ablaufplan einbezogen werden. Ferner sollten diese temporären Mitglieder der Projektgruppe den Ablaufplan und seine Aktualisierungen kontinuierlich oder zur Vorbereitung bestimmter Meilensteine des Verfahrens ebenfalls zur Kenntnis erhalten.

Das gibt diesen temporär Beteiligten die Möglichkeit, den Verlauf des Verfahrens mit zu verfolgen und selbst rechtzeitig disponieren zu können, wann eigene Tä-

³⁰⁸ Vgl. zur Motivation durch „Überzeugungskommunikation“ z. B. Reuter, S. 168.

tigkeiten eingeplant werden müssen, um den Ablauf einhalten zu können. Soweit auf diese Weise andere Planungsträger oder Behörden mit speziellen Aufgabenzuweisungen dem Projekt zuarbeiten ist die Rolle des jeweiligen Planungsträgers bzw. der jeweiligen Behörde – wie schon hervorgehoben – zu respektieren und zu berücksichtigen. Es geht nicht darum, solche Organisationen und Stellen bei der Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben zu beeinflussen oder sie gar von der Erfüllung der ihnen zugewiesenen anderen Aufgaben abzuhalten, sondern darum, gerade durch ihre Einbindung in den vereinbarten Gesamtablauf jedem dieser Beteiligten zu ermöglichen, die ihm im Rahmen der von ihm zu erfüllenden Aufgaben entsprechend den bestehenden rechtlichen Vorgaben obliegende Gestaltungsfunktion wahrzunehmen.

Die Weitergabe des Ablaufplans an nur temporäre oder für spezielle Fragestellungen zu beteiligende Stellen ist in diesen Fällen zuvor mit Gemeinde und Vorhabenträger abzustimmen.

7. Aktualisierung und Änderung des Ablaufplans

a) Aktualisierung des Ablaufplans

Der verbindlich vereinbarte Ablaufplan wird regelmäßig aktualisiert, wenn bestimmte Meilensteine des Verfahrens erreicht sind, oder wenn sich Änderungen (z. B. durch Aufnahme neuer Aufgaben) ergeben haben. Besteht kein Aktualisierungsbedarf aufgrund z. B. der vorstehend geschilderten Ereignisse, so erfolgt die Aktualisierung etwa alle zwei bis drei Wochen, um den Projektfortschritt aufzuzeigen und die als nächstes zur Erledigung anstehenden Aufgaben hervorzuheben. Bei der Verteilung des aktualisierten Ablaufplans wird – soweit erforderlich – stichwortartig vom Verfahrensmanagement darauf hingewiesen, wo und weshalb Aktualisierungen vorgenommen wurden und welche Folgerungen sich aus daraus ergeben.

b) Änderung des Ablaufplans

Die Änderung des Ablaufplans ist von dessen Aktualisierung zu unterscheiden. Während die Aktualisierung darin besteht, den aktuell erreichten Stand des Ver-

fahrens, also die bereits erfüllten Aufgaben, aufzuzeigen oder neu hinzukommende oder verspätet erfüllte Aufgaben im Ablaufplan darzustellen, während sich der geplante Ablauf nicht verändert, steht die Änderung für ein ungeplantes oder unerwartetes Ereignis, das oft zu einer Verschiebung des Verfahrensablaufs führt.

c) Folgen einer Änderung

Gerade die Tatsache, dass der Ablaufplan die gemeinschaftlichen Ziele in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht, wie ausgeführt, in Form einer Verfahrensvereinbarung verbindlich definiert, kann im Einzelfall zu Schwierigkeiten führen, wenn diese Vereinbarung doch (mitunter mehrfach) nicht nur aktualisiert, sondern geändert werden muss.

Da die Projektbeteiligten im Idealfall den Ablaufplan als ihren persönlichen Leitfaden akzeptiert haben, verknüpfen sie ihre Einschätzung von Erfolg oder Misserfolg des Planungs- und Genehmigungsverfahrens mit der Einhaltung der vereinbarten Termine. Sie neigen deshalb dazu, den Plan auch dann zu verteidigen, wenn objektive Gründe eingetreten sind, die zu dessen Änderung führen müssen. Es besteht deshalb in solchen Situationen die Gefahr, dass Ablaufpläne zu lange aufrecht erhalten werden, was die notwendige Änderung mit der Folge verzögert, dass alle Verfahrensbeteiligten verunsichert werden, weil die Änderungsnotwendigkeit längst sichtbar geworden ist, aber aus nicht nachvollziehbaren Gründen auf sich warten lässt. Ferner kann es vorkommen, dass in dieser Situation Schuldige gesucht werden, die für die Terminverschiebung verantwortlich gemacht und unter Druck gesetzt werden, was für die Zusammenarbeit in der Gruppe äußerst nachteilig ist.

Aus den vorgenannten Gründen empfinden verschiedene Projektbeteiligte die Änderung des Plans als latente Bedrohung des angestrebten Erfolgs, was dazu führt dass das Verfahrensmanagement schlüssig begründen muss, welche Ereignisse die Änderungsnotwendigkeit hervorgerufen haben. Schuldzuweisungen an einzelne Projektbeteiligte sind dabei zu vermeiden, da sie zur Folge haben, dass Betroffene deutlich weniger Energie in ihre Aufgaben im Rahmen des Planungsverfahrens als in ihre Rechtfertigungsstrategie und ihre Absicherung gegenüber (erneuten) Vorwürfen investieren. Im Übrigen zeigt die Praxis dass meist nicht

die Nicht- oder Schlechtleistung eines einzelnen Projektbeteiligten den Fortschritt des Gesamtverfahrens hemmt. Tatsächlich sind für Änderungen der Ablaufplanung in komplexen Planungsverfahren fast immer mehrere Gründe ursächlich.

Das Verfahrensmanagement hat zu beachten, dass Änderungen des Ablaufplans nicht nur gegenüber der Projektgruppe sondern auch in der Hierarchie der Gemeinde und des Vorhabenträgers kommuniziert werden müssen. Da Verfahrensinhalte in diesen Hierarchien notwendiger Weise häufig nur verkürzt, mitunter sogar auf reine Verfahrensdaten reduziert, transportiert werden können, erzeugen Änderungen des Ablaufplans erheblichen Begründungsaufwand für die Beteiligten bei der Information der jeweils entscheidungsbefugten Gremien. Es ist auch Aufgabe des Verfahrensmanagements, Gemeinde und Vorhabenträger in diesem Prozess zu unterstützen, indem die Gründe auch für Nichtfachleute verständlich aufbereitet werden.

d) Zuständigkeit für die Führung des Ablaufplans

Der Ablaufplan wird ausschließlich vom Verfahrensmanagement geführt und fortgeschrieben. Er kann in den Ablaufplan der Gesamtprojektsteuerung übernommen werden, solange sichergestellt bleibt, dass nur das Verfahrensmanagement das allein verbindliche Dokument verwaltet. Dies ist unabdingbar notwendig, weil die inhaltlichen und zeitlichen Verschränkungen der aus den einzelnen Rechtsverfahren resultierenden Aufgaben in aller Regel nur vom Verfahrensmanagement, dass sich mit diesen Fragen bei der Aufstellung des Entwurfs bereits intensiv auseinandergesetzt hat, im Detail überblickt werden können. Es ist also auch bei einer Übernahme des Ablaufplans für das Teilprojekt „Baurecht“ in den Gesamtablaufplan für alle Beteiligten klarzustellen, dass der autorisierte Ablaufplan für dieses Teilprojekt ausschließlich vom Verfahrensmanagement betreut und herausgegeben wird.

8. Visualisierung des vereinbarten Verfahrensablaufs

Der vom Verfahrensmanagement erstellte und von der Projektgruppe als verbindlich vereinbarte Ablaufplan stellt eine sehr differenzierte Aufgabenliste mit

Angabe der zeitlichen Zusammenhänge der einzelnen Aufgaben und einer Darstellung der Zuständigkeiten für die Erledigung und des Status der Erledigung der jeweiligen Aufgabe dar (ein Beispiel eines solchen Ablaufplans ist als **Anhang 1** beigefügt). Der Ablaufplan trennt dabei nach verschiedenen Verwaltungsverfahren und Arbeitspaketen, die jeweils unter einer eigenen Ziffer im Ablaufplan aufgeführt werden. Dies ermöglicht es, neu erkannte Aufgaben oder gar ganze Verfahren durch Einfügung entsprechender neuer Ziffern oder Unterziffern in den Verfahrensablauf zu integrieren. Der Ablaufplan ist mit diesem Aufbau extrem ausdifferenziert und stellt bis hin zur mehrfach erwähnten Bekanntmachung der Tagesordnung einer Gemeinderatssitzung jeden erforderlichen Arbeitsschritt dar.

Die Darstellung, die sich aus dem Beispiel im **Anhang 1** entnehmen lässt, erlaubt es aber nicht, inhaltliche und zeitliche Abhängigkeiten der einzelnen Aufgaben voneinander oder den sog. „kritischen Weg“ durch graphische Darstellung dieser Zusammenhänge auf einen Blick zu erkennen. Diese Tatsache führt dazu, dass von der Gesamtprojektsteuerung häufig der Wunsch geäußert wird, diesen Ablaufplan mit Hilfe eines der aus dem Projektmanagement bekannten Werkzeuge auch graphisch darzustellen.

a) **Funktion einer Visualisierung**

Sämtliche Versuche der Visualisierung von Projektabläufen, die im Projektmanagement seit Jahren untersucht, entwickelt und zunehmend ausdifferenziert wurden, verfolgen den Zweck, die Projektstruktur und dessen Fortentwicklung im Überblick darzustellen und damit zu kontrollieren.

Der vorstehend vorgestellte und beispielhaft als **Anhang 1** beigefügte Ablaufplan stellt nach der Diktion des klassischen Projektmanagements einen „Aktionsplan“³⁰⁹ in Form einer detaillierten Aktivitätenliste dar und leistet eine Kontrolle des Ablaufs durch die mit dem Häkchen „✓“ bezeichnete Spalte, in der in Form einer „Ampel“ folgende Informationen angegeben werden:

- Gelb = die Aufgabe ist in den kommenden zwei Wochen zur Erledigung fällig.

³⁰⁹ Kraus/Westermann, S. 129.

- Rot = der vereinbarte Termin ist überschritten, die Erledigung der Aufgabe überfällig.
- Grün = die Aufgabe ist erfüllt.

Erfahrungsgemäß führen rot markierte Stellen im Ablaufplan zu zügigen Reaktionen der jeweiligen Betroffenen, da der Ablaufplan an keiner Stelle offen lässt, wer für die Erledigung einer Aufgabe zuständig ist oder zu Rückfragen seitens der Gesamtprojektleitung, so dass der Ablaufplan seine Funktion als Kontrollinstrument erfüllt. Aus dieser Information ist aber für Außenstehende (z. B. auch für die Gesamtprojektleitung) nicht zu entnehmen, welche Folgen eine überfällige Aufgabe für das Gesamtprojekt zeitigen kann. Diese Einschätzung obliegt dem Verfahrensmanagement und muss zusammen mit der jeweiligen Aktualisierung des Ablaufplans den Beteiligten vom Verfahrensmanagement mitgeteilt werden (vgl. dazu auch nachfolgend e)).

b) Erfolgskontrolle im Projektmanagement

Geht es um Erfolgskontrolle bei der Durchführung von Projekten, so ist zu unterscheiden, welche Faktoren kontrolliert werden sollen. In Frage kommen:

- Terminabweichungen,
- Ergebnisabweichungen,
- Kostenabweichungen.³¹⁰

Im Rahmen der Ablaufplanung eines komplexen Verfahrens zur Schaffung von Baurecht beschränkt sich die Kontrollnotwendigkeit auf Termin- und Ergebnisabweichungen die sich sowohl auf materielle als auch formelle Inhalte des Verfahrens beziehen können. Sie erfordern eine Reaktion der planenden Gemeinde oder der weiteren beteiligten Stellen (andere Planungsträger, Fachbehörden), die in Abstimmung mit dem Verfahrensmanagement erfolgen muss. Diese Inhalte selbst können aufgrund ihrer Komplexität und ihrer möglichen Auswirkungen auf Verfahrensinhalte und -abläufe an anderer Stelle (z. B. in Anschlussverfahren oder in vertraglichen Vereinbarungen) in einer Verfahrensübersicht nicht dargestellt werden.

³¹⁰ Kraus/Westermann, S. 133.

Die Kostenkontrolle ist Aufgabe des Gesamtprojektmanagements, nicht aber des Verfahrensmanagements des Teilprojekts „Schaffung von Baurecht“ und hier folglich nicht weiter zu betrachten.

Die umfassende Kontrollfunktion im Rahmen des Gesamtprojekts versucht das Projektmanagement des Gesamtprojekts in verschiedener Art und Weise zu gewährleisten. Dies erfordert zunächst die Darstellung des Projektablaufs in möglichst übersichtlicher Form, auf die anschließend die Kontrolle aufsetzen kann. Folgende Darstellungsinstrumente sind gebräuchlich:

c) Netzplantechnik

Die Netzplantechnik geht davon aus, dass gewisse Aktivitäten und ihre Abhängigkeiten untereinander graphisch und rechnerisch dargestellt werden können. Sie unterscheidet zwischen einer Betrachtung nach Ereignissen oder Aktivitäten / Vorgängen und basiert auf einer Aktivitätenliste. Es zeigt sich aber, dass auch diese Technik nicht ohne subjektive Einschätzungen auskommt, da ein und dieselbe Aktivität im Netzplan oft an mehreren Stellen angeordnet werden kann und sich außerdem jedes Projekt durch – möglicher Weise aus Gründen der Optimierung der Inhalte wünschenswerte – Rückschleifen auszeichnet.³¹¹ Netzpläne zu erstellen und zu aktualisieren stellt eine anspruchsvolle und zeitaufwendige Aufgabe dar, zumal es sehr unterschiedliche Ausformungen des Detaillierungsgrads eines Netzplans gibt.³¹² Die Erstellung und kontinuierliche Betreuung eines Netzplans ist ohne entsprechende Software nicht leistbar.³¹³

Dessen ungeachtet stößt die Netzplantechnik bei einer hohen Komplexität der Aufgabe an ihre Grenzen.³¹⁴ Die Darstellungsform des Netzplans kann bei hoher Komplexität des Projekts und einer entsprechenden Vielzahl von zu erfüllenden Aufgaben die Übersicht über den Gesamtablauf sogar erschweren.

³¹¹ Vgl. dazu Kraus/Westermann, S. 111 ff.

³¹² Olfert, S. 117 und Görtz/Schönert/Thiebus, S. 79 ff.

³¹³ Vgl. vorhergehende Fußnote und Kraus/Westermann, S. 111.

³¹⁴ Vgl. vorhergehende Fußnote.

d) Balkenpläne

Die Balkenplantechnik zeigt den zeitlichen Ablauf verschiedener Aktivitäten auf einem Zeitstrahl an. Sie zeichnet sich durch große Übersichtlichkeit aus, ermöglicht in ihrer einfachsten Form als sog. „Gantt-Diagramm“ aber keinen Überblick über Abhängigkeiten einzelner Schritte voneinander.³¹⁵ Dies leistet eine Fortentwicklung des Gantt-Diagramms in Form der „PLANNET-Technik“, die das Balkendiagramm insoweit ergänzt, als hier auch Abhängigkeiten zwischen den dargestellten Vorgängen und vorhandene Zeitpuffer dargestellt werden können.³¹⁶

e) Eigene Ansicht

Weder die Netzplantechnik noch die Darstellung in mehr oder minder differenzierten Balkenplänen sind für sich genommen ausreichend, um eine Ergebnis- und / oder Fortschrittskontrolle des Verfahrensablaufs eines komplexen Verfahrens zur Schaffung von Baurecht zu leisten. Auch die Literatur zum Projektmanagement geht davon aus dass verschiedene Darstellungsformen nur in der Kombination geeignet sind, einen zuverlässigen Überblick über den Status eines konkreten Projekts zu ermöglichen.³¹⁷ Es kommt hinzu, dass die Aussage über den Erfüllungsgrad der zu erfüllenden Aufgaben in vielen Fällen ein Element subjektiver Einschätzung enthält, das letztlich wiederum entsprechendes Expertenwissen voraussetzt.³¹⁸

Unabhängig davon, welche Darstellungs- und Kontrollformen (z. B. Meilensteinüberwachung oder Leistungsfortschrittskontrolle³¹⁹) gewählt werden, bleibt deshalb festzuhalten, dass diese Darstellungen einen hohen Zeitaufwand und den Einsatz spezieller Projektmanagement-Software erfordern, wobei der Aufwand für die Feinplanung der Abläufe angesichts häufig notwendiger Änderungen der Feinplanung zur Anpassung an die Realität nicht immer in einem angemessenen Verhältnis zum potentiellen Nutzen einer solchen Darstellung steht.³²⁰

³¹⁵ Olfert, S. 105.

³¹⁶ Vgl. vorhergehende Fußnote.

³¹⁷ Olfert, S. 117 ff. und Kraus/Westermann, S. 114.

³¹⁸ So auch Kraus/Westermann, S. 135.

³¹⁹ Darstellung bei Kraus/Westermann, S. 133 ff.

³²⁰ Kraus/Westermann, S. 104.

Die Aussagekraft sowohl der graphischen Darstellung als auch der Kontrollergebnisse bleibt beschränkt. Letztlich ist und bleibt es die Aufgabe des Verfahrensmanagements, den erreichten Stand der Aufgabenerfüllung zu bewerten und auf die Folgen überfälliger Aufgaben für das Teilprojekt „Baurecht“ rechtzeitig hinzuweisen bzw. korrigierend einzugreifen, wenn sich Abläufe verschieben. Insofern hat das Verfahrensmanagement eine Bringschuld in Form einer Berichtspflicht gegenüber der planenden Gemeinde und dem Vorhabenträger.

Für das Verfahrensmanagement ist festzuhalten, dass die Aufgaben- (oder Aktivitäten-) liste, die den Ablaufplan ergibt, als Schnittstelle zu verschiedenen Darstellungsmethoden des Projektmanagements (denen üblicher Weise ebenfalls Aufgabenlisten zu Grunde liegen) geeignet ist. Sie kann auch an das Gesamtprojektmanagement weiter gegeben werden, solange die grundsätzliche Verantwortlichkeit für diese spezielle Aufgabenliste nicht verwässert wird.

Selbst in die aufwendigen Darstellungsmethoden des Projektmanagements einzusteigen erscheint dagegen für das Verfahrensmanagement eines komplexen Planungsverfahrens nicht unbedingt weiterführend. Die dafür aufzuwendende Zeit sollte für die Bearbeitung der Verfahrensinhalte eingesetzt werden, zumal sich das Verfahrensmanagement – wie aufgezeigt – nicht auf die Organisation des zeitlichen Verfahrensablaufs beschränkt, sondern darüber hinaus auch die zum Teil sehr anspruchsvollen rechtlichen Fragestellungen eines solchen Verfahrens zu bearbeiten hat und das Bebauungsplanverfahren – wie aufgezeigt – nur ein Teilprojekt des Gesamtprojekts darstellt und in jedem Fall in die Gesamtprojektdarstellung integriert werden muss.

V Dokumentation

1. Dokumentation der Entscheidungsfindung und der Entscheidungen

a) Dokumentation der Verfahrensfragen

In Kapitel D, I. Abschnitt wurde ausgeführt, welche Beteiligten üblicher Weise bei Verfahren zur Schaffung von Baurecht mitwirken. Allein aus dort geschilderten Vielzahl der Beteiligten und der in Kapitel E, III. Abschnitt, Nr. 5 näher dargestellten Heterogenität ihrer Funktionen und jeweiligen fachlichen Expertise ergibt sich, dass eine wesentliche Herausforderung bei der Organisation solcher Verfahren darin besteht, den gesamten Prozess der Aufstellung des Bebauungsplans einschließlich der Prozesse der Entscheidungsfindung kontinuierlich und zeitnah zu dokumentieren. Die Methode, wie diese Dokumentation stattfindet, sollte den Beteiligten schon zu Beginn des Projekts mitgeteilt werden. Dabei erscheinen die im klassischen Projektmanagement üblichen Berichte (Meilensteinreport, Statusbericht, Änderungsmitteilung, Arbeitspaket-Rückmeldung)³²¹ für das Verfahrensmanagement eines komplexen Bebauungsplanverfahrens eher ungeeignet, weil sie sämtlich darauf beruhen, dass dem Bericht ein Soll/Ist-Vergleich unterlegt wird,³²² der im Bebauungsplanverfahren schwierig darzustellen bzw. nur wenig aussagefähig ist. Lohnender für alle Beteiligten ist es, das Fortschreiten der Planung und die Abstimmung der Inhalte, Regelungen und Entscheidungen sowie deren Bezug zu den durch das BauGB vorgesehenen Verfahrensschritten kontinuierlich festzuhalten. Treten Schwierigkeiten auf, die zu Verzögerungen des geplanten Ablaufs führen können, so ist in der Dokumentation darauf deutlich einzugehen.

Die Dokumentation der Verfahrensfragen darf sich auch nicht im Sinne eines Soll/Ist-Vergleichs darauf beschränken das gefundene und schließlich im Bebauungsplan und in der Vorhabengenehmigung umgesetzte Ergebnis zu dokumen-

³²¹ Kraus/Westermann, S. 137 f.

³²² Die DIN 69901 siedelt das Berichtswesen beim Projektcontrolling an und definiert es als „Sicherung des Erreichens der Projektziele durch: Soll-Ist-Vergleich, Feststellung der Abweichungen, Bewerten der Konsequenzen und Vorschlagen von Korrekturmaßnahmen, Mitwirkung bei der Maßnahmenplanung und Kontrolle der Durchführung.“ (DIN 2009a); Görtz/Schönert/Thiebus, S. 114.

tieren, sondern sie muss überdies den Weg dorthin nachvollziehbar festhalten. Für alle Beteiligten gilt, dass in komplexen Planungsverfahren nicht nur die schließlich getroffene Entscheidung von Bedeutung ist, sondern auch die Erwägungen und Motive, die einer Entscheidung für eine bestimmte Bebauungsplanfestsetzung oder eine vertragliche Regelung zu Grunde gelegt wurden. Die Dokumentation, wer eine Entscheidung oder Regelung initiiert oder beeinflusst hat und mit welchen Erwägungen man sich für eine bestimmte Lösung entschieden hat ist sowohl für die Auslegung von Verträgen als auch im Fall einer Normenkontrolle des Bebauungsplans oder einer Anfechtung einer Genehmigungsentscheidung essentiell wichtig. Häufig bereitet die Auslegung von Verträgen in der Praxis nicht zuletzt deshalb Schwierigkeiten, weil der Prozess ihrer Entstehung nirgends nachvollziehbar dokumentiert wurde. Im Falle von Normenkontrollen erschwert die nachvollziehbare Dokumentation der Entscheidungsfindung die ansonsten in dieser Phase übliche „Suche nach den Schuldigen“.³²³ Ein reiner Ergebnisvermerk kann dies nicht leisten.

Die Dokumentation erfolgt in Form von Gesprächsprotokollen oder Stellungnahmen zu aktuell aufgeworfenen Einzelfragen, wobei vom Verfahrensmanagement spezielle Protokolle erstellt werden, die ausschließlich der Dokumentation des Rechtsverfahrens gewidmet sind. Sie sind deutlich zu trennen von den Dokumentationssystemen anderer Mitglieder der Projektgruppe, die sich mit anderen Teilprojekten (z. B. dem Grunderwerb oder der technischen Planung) befassen. Es liegt in der Natur der Sache, dass diese Protokolle, da auch der Darstellung rechtlicher Hintergründe dienend, nicht nur in stichwortartiger Form gehalten sein können. Dennoch empfiehlt sich eine Gliederung nach Themen und die Hervorhebung einzelner Stichworte im Text, um den Beteiligten, die im komplexen Verfahren mit einer Vielzahl von Informationen zu unterschiedlichsten Themen zurecht kommen müssen, die Orientierung in den Texten zu erleichtern.

Alle Protokolle enthalten mindestens folgende Informationen:

- Angabe und Gliederung der im Protokoll behandelten Themen.

³²³ An dieser Stelle sei es erlaubt, die berühmten „6 Stufen der Planung“ (Quelle unbekannt) in Erinnerung zu rufen: 1. Begeisterung, 2. Überraschung, 3. Ernüchterung, 4. Suche nach den Schuldigen, 5. Bestrafung der Unschuldigen, 6. Auszeichnung der Nichtbeteiligten. Sie dürfen nach wie vor Gültigkeit beanspruchen.

- Angabe des Verteilerkreises, dem das Protokoll zur Verfügung gestellt wurde.
- Bei Besprechungen die Teilnehmer, Tag und Ort der Besprechung sowie, soweit für eine Weichenstellung im Verfahren von Bedeutung, den Verlauf der Diskussion zu einem bestimmten Thema.
- Gefundene Ergebnisse, getroffene Entscheidungen und
- weitere Aufgaben der Beteiligten bzw. Festlegungen zum weiteren Vorgehen.

Im Hinblick auf die Komplexität der Aufgabe und die Vielzahl der Beteiligten ist es oft notwendig, die Protokolle des Verfahrensmanagements weiter nach Themen und / oder Verteilerkreis zu differenzieren, um jeweils die unmittelbar mit einer Aufgabe Betrauten mit den notwendigen Informationen zu versorgen, gleichzeitig aber die Information nicht auch an Beteiligte zu streuen, die zu einem bestimmten Thema nichts beisteuern sollen oder können.

Beispiele:

- Protokolle, die den Grunderwerb betreffen und nur für die an den Grunderwerbsverhandlungen Beteiligten bestimmt sind.
- Protokolle, die die Bauleitplanung betreffen und deshalb allen an der Bauleitplanung Beteiligten zugehen.
- Protokolle, in denen die Verhandlungen über städtebauliche oder zivilrechtliche Verträge dokumentiert werden (differenziert nach den jeweiligen Verträgen) und die deshalb den jeweiligen Vertragspartnern zugehen.
- Protokolle, in denen Abstimmungen mit Trägern öffentlicher Belange oder Fachbehörden dokumentiert werden und die sämtlichen Beteiligten dieser Abstimmungsrunden zugeleitet werden.

Alle Protokolle müssen zitierfähig sein, um den Verlauf der Behandlung bestimmter Themen im fortschreitenden Verfahren nachverfolgen zu können, weshalb es sich anbietet, innerhalb der vorstehend beispielhaft aufgezeigten Gruppen von Protokollen z. B. fortlaufend zu nummerieren, wobei Protokolle, die sich mit Vertragsentwürfen beschäftigen, jeweils zusätzlich mit fortlaufenden Versionsnummern des Vertragsentwurfs versehen werden. Die Frage, welche Unter-

teilungen der verschiedenen Protokolltypen vorgenommen wird und welcher Verteilerkreis für die Protokolle jeweils gewählt wird, ergibt sich aus dem jeweils im Protokoll abgehandelten Thema und sollte mit den Beteiligten der Projektgruppe im Vorfeld abgestimmt und festgelegt werden.

Bei Besprechungsprotokollen ist zu beachten, dass diese über den gesamten Verlauf eines Verfahrens hinweg von den jeweiligen Adressaten nur dann kontinuierlich auch gelesen werden, wenn sich alle darauf verlassen können, dass dort nur das festgehalten wird, was tatsächlich erörtert und tatsächlich gesagt wurde und nicht, was hätte erörtert werden sollen oder was einer der Beteiligten gerne gesagt oder gehört hätte. Ein solchermaßen „taktischer“ Einsatz von Protokollen, der in der Praxis bedauerlicher Weise immer noch verbreitet ist, erschüttert schnell die Glaubwürdigkeit des Protokollanten und führt nur dazu, dass die Protokolle ungelesen beiseite gelegt werden, weil alle Beteiligten gelernt haben, dass sie sich authentische Informationen nicht aus den Protokollen sondern auf andere Weise beschaffen müssen. Dieses Verhalten gefährdet mithin die notwendige Transparenz im Verfahren.³²⁴

b) Dokumentation der Rechtsfragen

Protokolle mit dem vorstehend näher beschriebenen Aufbau werden vom Verfahrensmanagement nicht nur erstellt, um den Ablauf von Besprechungen und die Entscheidungsfindung zu dokumentieren, sondern auch, um die Beurteilung rechtlicher Fragestellungen des Verfahrens oder auch die Abstimmung von Strategie und Taktik des weiteren Vorgehens festzuhalten.

Die Nutzung des Dokumentationsmittels der Protokolle auch zu diesem Zweck empfiehlt sich wegen deren einfacher Auffindbarkeit und Zitierfähigkeit. Die Darstellung verfahrensrelevanter Sachverhalte nicht in Protokollen mit jeweils angegebenem Verteilerkreis und durchlaufender Nummerierung sondern in Anschreiben an verschiedene Verfahrensbeteiligte sollte die Ausnahme darstellen. Im Hinblick auf die Flut von Informationen die in komplexen Verfahren zur Schaffung von Baurecht von allen Beteiligten zu verarbeiten ist, muss das Augenmerk darauf gerichtet werden, dass jederzeit nachvollziehbar bleibt, wer wann welche Information erhalten hat. Dies würde bei einer Informationsvertei-

³²⁴ Vgl. dazu auch Görtz/Schönert/Thiebus, S. 146.

lung in Form von Anschreiben an bestimmte Beteiligte viel zu viel Aufwand verursachen.

Die Protokolle des Verfahrensmanagements werden grundsätzlich als sog. „PDF-Dokumente“, also in nicht ohne Weiteres veränderbarer Form, verteilt und können bei entsprechender Auswertung (Stichwortsuche in den Dokumenten) als Wissensbasis genutzt werden, auf die während der gesamten Dauer des Verfahrens zurückgegriffen werden kann.

2. Verbindlichkeit getroffener Entscheidungen

Die lückenlose Dokumentation des Fortschreitens der Verfahren und der getroffenen Entscheidungen ist auch deshalb erforderlich, weil eine nicht zu unterschätzende Herausforderung für die Steuerung komplexer Verfahren zur Schaffung von Baurecht darin liegt, getroffene Entscheidungen nicht nur zu dokumentieren, sondern zu verhindern, dass sie mehrfach in Frage gestellt oder gar revidiert werden.

Diese Gefahr besteht in jeder Verfahrensphase, weil - wie vorstehend Kapitel E, III. Abschnitt, Nr. 1 dargestellt – dem Verfahrensmanagement auf Seiten des Vorhabenträgers in der Regel die potentiellen Nutzer des angestrebten städtebaulichen Projekts gegenüber stehen. Diese Gruppe potentieller zukünftiger Nutzer ist aber alles andere als homogen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Entwicklung eines neuen Standorts z. B. eines gewerblichen Betriebs in der Organisation des Vorhabenträgers dazu führt, dass dort eine Vielzahl sich zum Teil auch widersprechender Nutzungsanforderungen oder Nutzungswünsche definiert werden bzw. dass sich Nutzungsanforderungen und -wünsche im Laufe des Bebauungsplanverfahrens ändern können. Genauso können sich auf Seiten der planenden Gemeinde oder beteiligter Träger öffentlicher Belange und Fachbehörden veränderte Ansichten oder Einschätzungen ergeben, die zur Folge haben, dass längst Entschiedenes in Frage gestellt und erneut diskutiert wird. Virulent wird dieses Problem regelmäßig dann, wenn neue Beteiligte (z. B. Auswechslung eines Projektleiters, Neuwahl kommunaler Gremien) hinzutreten.³²⁵

³²⁵ Dieser Prozess, sich während des Verfahrens ändernder Anforderungen, wird von Reichert, S. 173 ff., sehr treffend als das Problem der „Moving targets“ bezeichnet (siehe auch Kapitel E, II. Abschnitt, a).

Es ist eigentlich Aufgabe der Gesamtprojektleitung auf Seiten des Vorhabenträgers, dafür zu sorgen, dass die Nutzungsanforderungen der zukünftigen Nutzer eines Vorhabens in der Organisation des Vorhabenträgers diskutiert, gewichtet und gefiltert und verbindlich festgelegt werden. Nur so kann der Vorhabenträger sicherstellen, dass in das Rechtsverfahren letztlich der realistisch zu erwartende Bedarf eingebracht wird. Geschieht dies nicht, dann sind die nachfolgend in den Beispielen geschilderten Abläufe nicht ungewöhnlich.

Beispiel 1:

Ein Bebauungsplan, der ein gegenüber dem realistischen Bedarf deutlich zu hohes Maß der baulichen Nutzung zulässt, produziert naturschutzrechtlichen Ausgleichsbedarf (damit letztlich Kosten) zur Kompensation der zulässigen Eingriffe, der angesichts des tatsächlichen Bedarfs nicht in diesem Maße notwendig wäre. Ferner ist zu beachten, dass auch die Anschlussbeiträge für leitungsgebundene Einrichtungen auf das durch den Bebauungsplan zugelassene Maß der baulichen Nutzung abstellen. Ein Nutzungsmaß, das vom Vorhabenträger voraussichtlich nie voll ausgenutzt wird führt mithin zu höheren Wasserversorgungs- und Abwasserbeiträgen als notwendig.

Beispiel 2:

Ein Bebauungsplan, der ein Industriegebiet festsetzt, obwohl für das Vorhaben ein maßgeschneidertes Sondergebiet sachgerecht wäre, erfordert eine aufwendige Abwägung der Belange auf der Basis von Nutzungsmöglichkeiten, die der Bebauungsplan zwar zulässt, die der Vorhabenträger aber voraussichtlich niemals in Anspruch nehmen wird.

Beispiel 3:

Die Konfiguration eines im Rahmen einer projektorientierten Planung zuzulassenden städtebaulichen Projekts hat Auswirkungen auf die von diesem Vorhaben ausgelösten Erschließungserfordernisse. Eine vorausschauend planende Gemeinde wird darauf achten, die Kapazität der Erschließung sowohl durch Straßen (insbesondere Verkehrsknotenpunkte) als auch durch leitungsgebundene Einrichtungen mit ausreichender Sicherheit zu planen. Die Vorstellungen der Gemeinde, über welche Er-

schließung in welcher Qualität ein bestimmtes städtebauliches Vorhaben verfügen sollte, beeinflussen häufig nicht nur die Festsetzungen (z. B. zu öffentlichen Verkehrsflächen) im Bebauungsplan selbst, sondern auch die Verkehrssituation im weiteren Umfeld des Projekts.

Die Frage, ob es der Gesamtprojektsteuerung des Vorhabenträgers gelingt, diese Filter- und Scharnierfunktion zur Übergabe materieller Inhalte an das Verfahrensmanagement des Bebauungsplanverfahrens tatsächlich zu erfüllen, hängt maßgeblich von den Fähigkeiten und Möglichkeiten des Projektleiters des Vorhabenträgers ab. Zeigt diese Projektleitung Schwächen oder hat sie Schwierigkeiten, sich in der Hierarchie des Vorhabenträgers durchzusetzen, dann gelingt es den Nutzern auf Seiten des Vorhabenträgers immer wieder, neue Anforderungen einzubringen, die mindestens neue und zusätzliche Prüfungen erforderlich machen, die im Extremfall zu Änderungen des Planentwurfs führen können, die eine erneute Auslegung erfordern und damit das Rechtsverfahren verzögern.³²⁶

Derselbe Effekt kann sich einstellen, wenn der Gemeinderat Planänderungen in einem späten Verfahrensstadium fordert, weil er nicht rechtzeitig oder nicht vollständig über Projekthinhalte informiert wurde, wenn sich – möglicher Weise auch als Folge einer unzureichenden Kommunikation - eine politische Diskussion über das Projekt in der Öffentlichkeit entwickelt, die zu Planänderungen führt oder wenn eine Fachbehörde Änderungen oder Ergänzungen mit Bezug auf die von ihr zu vertretenden Planinhalte fordert, die zunächst im Verfahren nicht mit der notwendigen Rücksichtnahme auf deren Aufgaben behandelt wurde.

Aus diesen Gründen ist es Aufgabe des Verfahrensmanagements, sicher zu stellen, dass getroffene Entscheidungen als verbindliche Entscheidungen dokumentiert und kommuniziert werden, sowie erforderlichenfalls darauf hinzuweisen, welche Folgen die Änderung einer verbindlich getroffenen Entscheidung für den gesamten Verfahrensablauf haben wird. Deshalb kann es auch zu den Aufgaben des Verfahrensmanagements gehören, sich gegen die Revision getroffener Entscheidungen auszusprechen bzw. Alternativen vorzuschlagen, die für das Verfahren weniger problematisch sind. Eine Vorgehensweise, die voraussetzt, dass die Stellung des Verfahrensmanagements diesem die hierfür notwendig Autorität zubilligt. Auf Kapitel E, I. Abschnitt, Nr. 4 ist zu verweisen.

³²⁶ Vgl. dazu auch die Ausführungen zum „Planungsfreeze“ in Kap. C. III. Abschnitt.

3. Vorbereitung und Durchführung von Besprechungen

Wie schon erwähnt stammen die Beteiligten, die ein städtebauliches Projekt als Gegenstand eines komplexen Bebauungsplanverfahrens realisieren wollen, aus den unterschiedlichsten Professionen und Organisationen: da sind die Planer, Ingenieure und Fachgutachter des Vorhabenträgers, teilweise in dessen Linienorganisation integriert, teilweise im Werkvertragsverhältnis tätig, da sind die Bediensteten der planenden Gemeinde, die ihrerseits wiederum auf externe Dienstleister zurückgreifen, die für die Gemeinde tätig sind, da sind die Bediensteten weiterer Behörden, deren Entscheidungen für das Gesamtprojekt erforderlich sind und die sich häufig ihrerseits externer Sachverständiger bedienen. Innerhalb dieser großen Gruppe von Beteiligten mit unterschiedlichen Funktionen und Vorstellungen verschränken sich technische Anforderungen und Gegebenheiten mit rechtlichen und kommunalpolitischen Vorgaben und Gepflogenheiten.

Diese Konstellation erfordert eine sorgfältige Vorbereitung und Planung von Besprechungen. Allzu oft kann man in städtebaulichen Projekten beobachten, dass Besprechungen mit viel zu vielen Teilnehmern anberaumt werden, weil man niemanden ausschließen möchte oder weil man sich nicht sicher ist, wessen Expertenwissen in einer bestimmten Besprechung benötigt wird. Oft wird nach dem Prinzip eingeladen, wenn möglichst viele eingeladen werden, kann nichts schief gehen und kann sich insbesondere niemand im Nachhinein darauf berufen, nicht gehört oder nicht informiert worden zu sein. Solche Vorsichtsmaßnahmen, die meist auf inhaltlicher Unsicherheit gründen, führen zu ineffizienten und unnötig zeitraubenden Besprechungen.

Besprechungen in großer Runde sind nur dann erforderlich, wenn entweder Meilensteine des Verfahrens vorzubereiten sind oder wenn im Verfahren soviel in kurzer Zeit geschieht, dass die Besprechung das geeignete Medium ist, alle Beteiligten wieder auf den aktuellen Stand zu bringen. Tatsächlich besteht die Herausforderung in der Praxis darin, zu Besprechungen nur diejenigen einzuladen, die auch tatsächlich gebraucht werden und die Besprechungsgruppen möglichst klein zu halten, weil Kleingruppen (max. 8 bis 10 Teilnehmer) erfahrungsgemäß

bessere Ergebnisse in kürzerer Zeit erzielen als zu große Gruppen.³²⁷ Daraus folgt, dass die Vorbereitung von Besprechungen sehr wichtig ist. Folgende Punkte sind deshalb vor der Einladung zu klären:

- Welche Themen sollen besprochen werden?
- Wer bearbeitet diese Themen?
- Wie viel Zeit ist für die einzelnen Themen einzuplanen?
- Wer setzt die Besprechungsergebnisse in die Tat um?
- Wer ist über die Ergebnisse der Besprechung zu informieren?

Ausgehend von der Beantwortung der vorstehenden Fragen werden nur diejenigen Teilnehmer zur Besprechung eingeladen, deren Beiträge auch tatsächlich gebraucht werden.

Beispiel 1:

Eine Besprechung, in der Details der Bebauungsplanfestsetzungen besprochen werden sollen, sollte möglichst nicht in großer Runde stattfinden, weil dies die Gefahr birgt, dass Festsetzungsinhalte in dem Bestreben, möglichst auch noch die abseitigsten Nutzungsmöglichkeiten zu erfassen, „zerredet“ werden. In diese Besprechung gehören vielmehr der Bauleitplaner, max. zwei Vertreter des Vorhabenträgers, die die Nutzungsanforderungen kennen, Vertreter der Gemeinde, und das Verfahrensmanagement. Handelt es sich um die Diskussion von Festsetzungen, denen spezielle Expertise zu Grunde liegt (z. B. Festsetzung einer Schallkontingierung), so wird zusätzlich nur der Fachgutachter für die Schallemissionen eingeladen.

Beispiel 2:

Eine Besprechung, in der die Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen aus einem der Beteiligungsschritte im Bebauungsplanverfahren und die mögliche Abwägung der Stellungnahmen besprochen werden soll, sollte mit der Gemeinde und vor allem zusammen mit den Fachgutachtern des Bebauungsplanverfahrens, stattfinden, um die sachgerechten und möglichen Reaktionen auf solche Stellungnahmen (Optimierung

³²⁷ Niermeyer, S. 48.

der Planung, vertragliche Absicherung von Belangen, Zurückweisung von Stellungnahmen etc.) erörtern und vorbereiten zu können.

Beispiel 3:

Bei einer Besprechung, in der es um technische Details des Vorhabens und deren Umsetzung in die Bauleitplanung geht, reicht es in der Regel, wenn der Vorhabenträger und der Bauleitplaner dies abstimmen und das Ergebnis den anderen Beteiligten zur Kenntnis und Abstimmung mitteilen.

Beispiel 4:

Eine Besprechung, die der Abstimmung der Inhalte eines den Bebauungsplan flankierenden öffentlich-rechtlichen Vertrages geht, findet in Anwesenheit der Vertragspartner statt. Wird die Expertise eines Fachgutachters für bestimmte vertragliche Regelungen benötigt, so wird im Vorfeld mit diesem geklärt, welche Vertragsinhalte geeignet sind, das mit dem Vertrag angestrebte Ziel zu erreichen.

Eine solche Aufteilung von Besprechungen nach zu bearbeitenden Themen und ihre Reduktion möglichst auf die unmittelbar beteiligten Experten setzt voraus, dass in der Projektgruppe bereits Klarheit über die Aufgabenverteilung und die Kompetenzen der Beteiligten besteht und dass die Mitglieder der Projektgruppe ein tragfähiges Vertrauensverhältnis zueinander aufgebaut haben. Alle Mitglieder der Gruppe müssen es ertragen können, zu einzelnen Besprechungen nicht eingeladen zu werden, ohne dass dies Befürchtungen weckt, hier sollten einzelne von Informationen ferngehalten werden oder die Nichteinladung sei gar ein Ausdruck von Geringschätzung der Kompetenzen Einzelner.

Daraus erklärt sich auch, dass das Phänomen der Besprechungen in (zu) großer Runde häufig in der Phase des Forming oder Storming³²⁸ zu beobachten ist, während die Aufteilung der Besprechungen in adäquate Gruppen dann funktioniert, wenn sich die Projektgruppe gefunden hat, also in der Phase des Performing angekommen ist.

³²⁸ Vgl. oben Kapitel E, III. Abschnitt, Nr. 5b.

Es soll an dieser Stelle nicht verschwiegen werden, dass die Auswahl von Besprechungsteilnehmern selbstverständlich auch unter strategischen Gesichtspunkten erfolgen kann.

Beispiel:

Es kann von Vorteil sein, zu einer Besprechung, bei der kontrovers diskutierte Fragen erörtert werden sollen, keinen Entscheidungsträger des Vorhabenträgers und/oder der Gemeinde mit zu bringen. Das erleichtert es, zunächst die Argumente auszutauschen und mögliche Lösungen noch ohne Präferenzen für die eine oder andere Variante nebeneinander zu stellen, ohne dass Entscheidungsdruck die Atmosphäre belastet. Schließlich ist schon mit der Auswahl der Besprechungsteilnehmer dokumentiert, dass Entscheidungen in dieser Besprechung nicht getroffen werden können.

In der Praxis pendelt sich nach einiger Zeit meist eine Besprechungskultur ein, bei der sich regelmäßige Treffen bestimmter Teilgruppen mit nach Bedarf einzu-berufenden Treffen größerer Gruppen abwechseln. Immer dann, wenn Meilensteine des Verfahrens bevorstehen oder nachzubereiten sind, ist es gerechtfertigt, eine Besprechung in großer Runde anzuberaumen.

Die Besprechungstypen können dabei grob wie folgt klassifiziert werden:

- Regelmäßiger Informationsaustausch,
- Problemlösung unter Experten,
- Information unter vier Augen,
- Präsentation von Fakten oder Ergebnissen.³²⁹

Alle Besprechungen sind vorzubereiten, indem möglichst zwei bis drei Tage vor der Besprechung die Tagesordnung und damit die Themen und Ziele der Besprechung bekannt gegeben werden. Dabei sollte immer angegeben werden, für welchen Tagesordnungspunkt wie viel Zeit vorgesehen ist. Diese Zeitangabe hat mehrere Funktionen:

³²⁹ Niermeyer, S. 102 f.

- Sie stellt eine Gewichtung der Bedeutung der einzelnen Tagesordnungspunkte dar, auf die sich die Besprechungsteilnehmer einrichten können,
- sie zeigt auf, ob die angesetzten Tagesordnungspunkte realistischer Weise innerhalb der eingeplanten Zeit bewältigt werden können oder ob ein weiterer Termin angesetzt werden muss,
- sie diszipliniert die Teilnehmer und erleichtert die Moderation der Besprechung.³³⁰

4. Organisation des Informationsaustauschs

Komplexe Verfahren zur Schaffung von Baurecht als von vornherein zeitlich begrenzte Projekte von heterogenen, interdisziplinären Teams stellen hohe Anforderungen an die Organisation des Informationsaustauschs zwischen den Beteiligten. Dabei müssen auch Informationen ausgetauscht werden, die nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind, weil sie entweder Betriebsinterna des Vorhabenträgers oder auch strategische Erwägungen der Beteiligten betreffen.

In der Praxis findet der Informationsaustausch mittlerweile so gut wie ausschließlich unter Nutzung elektronischer Kommunikationsmedien statt. Die Informationen zu einem bestimmten Vorhaben werden entweder per E-Mail ausgetauscht oder auf speziellen Servern zur Nutzung durch die entsprechend berechtigten Beteiligten vorgehalten.

Diese Form elektronischen Austauschs hat als unbestreitbaren Vorteil die enorme Geschwindigkeit und Aktualität, mit der Informationen bereitgestellt, bearbeitet und weiter gegeben werden können, sie hat aber ebenso unbestreitbare Tücken, die gerade für ein Rechtsverfahren und die Erstellung und Führung einer korrekten und vollständigen Bebauungsplanakte verheerend sein können. Zwei Beispiele sollen dies anschaulich machen:

Beispiel 1:

Die zeichnerischen und textlichen Festsetzungen zum Bebauungsplan nach BauGB und BauNVO sowie die Bebauungsplanbegründung werden wie üblich im Laufe des Verfahrens mit zunehmender Kon-

³³⁰ Ebenso: Görtz/Schönert/Thiebus, S. 148.

kretisierung der Planinhalte mehrfach überarbeitet. Der für die Führung der aktuellen Version dieser Texte ausschließlich verantwortliche Bearbeiter wird nicht eindeutig bestimmt. Verschiedene Versionen werden nicht durchgehend als solche kenntlich gemacht. In die Unterlagen für den Gemeinderat gelangt eine überholte oder unvollständige Version eines Textes und wird von diesem beschlossen.

Beispiel 2:

Sämtliche Unterlagen zum Bebauungsplan existieren in elektronischer Form und werden den Beteiligten mehrfach als Folge inhaltlicher Überarbeitung in fortgeschriebener Form zur Verfügung gestellt und von diesen selbst ausgedruckt. Beim Zusammenstellen der eigentlichen Bebauungsplanverfahrensakte bemerkt der Sachbearbeiter der Gemeinde dass er nicht mehr feststellen kann, welche der zahlreichen Versionen tatsächlich Gegenstand der Beratung im Gemeinderat und der öffentlichen Auslegung war.

Beispiel 3:

Der Gemeinde werden die Dateien mit dem zeichnerischen Teil des Bebauungsplans, den textlichen Festsetzungen, der Begründung und den vorliegenden Fachgutachten vom Bauleitplaner zur zusätzlichen Veröffentlichung im Internet zur Verfügung gestellt. Die Gemeinde ändert vor der Einstellung der Dateien ins Internet nicht deren Inhalt aber die Dateibezeichnungen. Ein Träger öffentlicher Belange vergleicht die ihm auf DVD überlassenen Dateien mit den Dateibezeichnungen auf der Internetseite der Gemeinde und gibt eine Stellungnahme im Verfahren ab, wonach die Gemeinde im Internet andere Informationen zugänglich gemacht habe als jene, die sie den Trägern öffentlicher Belange habe übermitteln lassen. Es bedarf anschließend einigen Rechercheaufwands um festzustellen, dass auf der Internetseite der Gemeinde tatsächlich keine anderen Dokumente zugänglich gemacht wurden als jene, die auch die Träger öffentlicher Belange erhalten haben und dies in der Abwägung korrekt darzustellen.

Als Folge der leichten Abänderbarkeit von Dateien und deren schneller Verbreitung sind die Anforderungen vor allem an die mit der Bauleitplanung beauftragten Stellen (externer Dienstleister oder Planungsamt der Kommune) aber auch an das Verfahrensmanagement gestiegen. Beide müssen in enger Abstimmung während des gesamten Verfahrens dafür sorgen, dass dokumentiert wird, welche Versionen der bearbeiteten Texte Gegenstand der Behandlung im Gremium bzw. der öffentlichen Auslegung waren. Beide müssen ferner dafür sorgen, dass entsprechend beglaubigte Ausdrücke gefertigt und zu den Bebauungsplanverfahrensakten genommen werden.

VI Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation

1. Öffentlichkeitsarbeit

Während die Kommunikation innerhalb der Projektgruppe im Rahmen von Besprechungen bzw. durch Austausch von Protokollen und weiteren Informationen zu Planungen und Fachgutachten kontinuierlich stattfindet, ist die Kommunikation mit Externen, beginnend bei den kommunalen Gremien über die nur für ihren Zuständigkeitsbereich eingebundenen weiteren Behörden oder Planungsträger bis hin zur Öffentlichkeit separat zu betrachten und zu organisieren.

Dabei sind an diesen Aktivitäten wiederum unterschiedliche Akteure beteiligt: zum einen die planende Gemeinde, zum anderen der Vorhabenträger, der klarstellen sollte, dass er nicht Planungsträger, sondern ein „wie die betroffenen Bürger am Planungsprozess beteiligter Dritter“ ist.³³¹ Hinzu kommen bei Vorhaben von einiger Bedeutung weitere Stellen, wie z. B. die Politik, die anerkannten Naturschutzverbände etc. Nachfolgend soll die Frage der Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit ausschließlich aus der Warte der Auftraggeber eines Verfahrensmanagements (Gemeinde und/oder Vorhabenträger) betrachtet werden. Es ist zu erörtern, was getan werden kann und muss, um ein Vorhaben, das im Rahmen eines komplexen Verfahrens zur Schaffung von Baurecht zugelassen werden soll, mit einer professionellen Öffentlichkeitsarbeit zu begleiten. Dabei steht im Vordergrund der Sinn der Öffentlichkeitsarbeit vornehmlich des Vorhabenträgers, der darin besteht, unter Einbeziehung der Medien Sinn und Wirkungen des Vorhabens zu kommunizieren und sich auf diese Weise um Akzeptanz für das Vorhaben zu bemühen.³³² Ziel der Öffentlichkeitsarbeit ist es dabei stets, das Ziel der Planung, den Weg zu diesem Ziel, die Auswirkungen und vor allem den Nutzen des Vorhabens darzustellen. Auf diese Weise soll das Vorhaben bekannt gemacht und eine möglichst hohe Akzeptanz erzeugt werden. Risiken für das Vorhaben durch Widerstände und Informationsdefizite sollen vermieden werden.³³³

³³¹ Dolde, NVwZ 2013, S. 769.

³³² Dolde, NVwZ 2013, S. 796 [775].

³³³ Görtz/Schöner/Thiebus, S. 157, Reuter, S. 78 f. unter dem Stichwort „Projektmarketing“.

Ein nicht zu unterschätzendes Problem noch während des laufenden Bebauungsplanverfahrens, also weit vor dem Beginn der Genehmigungs- und Realisierungsphase, stellt dabei die mit dem durch das BauGB vorgegebenen Verfahren (Vgl. Kap. C, I. Abschnitt) einhergehende Diskontinuität der Kommunikation mit der interessierten Öffentlichkeit dar. Wie in Kapitel C, I. Abschnitt ausgeführt kennt das Bauleitplanverfahren (unterstellt, es findet keine Wiederholung der Offenlage statt) zwei wesentliche Verfahrensschritte zur Einbeziehung der Öffentlichkeit:

- die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB und
- die Offenlage nach § 3 Abs. 2 BauGB.

Die Entscheidung, ob zusätzlich eine Information und Erörterung der Planung im Rahmen einer öffentlichen Informationsveranstaltung erfolgt, ist in das Ermessen der Gemeinde gestellt. Das BauGB selbst macht zur Form einer solchen Informationsveranstaltung keine Vorgaben.³³⁴ Selbst wenn sich die Gemeinde – was in komplexen Bebauungsplanverfahren in Absprache mit dem Vorhabenträger eher den Regelfall darstellt – entschließt, in beiden genannten Verfahrensschritten öffentliche Veranstaltungen durchzuführen, liegen auch bei optimalem Verfahrensverlauf zwischen diesen beiden Veranstaltungen stets mehrere Monate, weil dieser Zeitraum benötigt wird, um die Ergebnisse der Beteiligungen auszuwerten und die konkretisierte Planung in Bebauungsplanfestsetzungen, gegebenenfalls auch Aktualisierungen von Fachgutachten umzusetzen.

Die sich so ergebende „Kommunikationslücke“ hat zur Folge, dass bei der interessierten Öffentlichkeit in der Zwischenzeit der Eindruck entstehen kann, das Projekt sei ins Stocken geraten oder dass Spekulationen über eine Unterbrechung des begonnenen Verfahrens angestellt werden. In jedem Fall bricht die im Rahmen der frühzeitigen Beteiligung begonnene Kommunikation ab, falls sich Gemeinde und Vorhabenträger auf die gesetzlich vorgesehenen Verfahrensschritte beschränken.³³⁵ Daraus folgt, dass sich die Kommunikation nicht auf die formalen, gesetzlich geregelten, Beteiligungsschritte beschränken sollte.³³⁶

³³⁴ Krautzberger in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 3 Rd. Nr. 18.

³³⁵ Vgl. zu dieser Problematik auch: Ziekow, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, S. D 81.

³³⁶ Dolde, NVwZ 2013, S. 769, [770] mit weiteren Nachweisen.

Um solche zeitlichen „Lücken“ formaler Planungsverfahren zu überbrücken wurde unter anderem der Vorschlag formuliert, ein verfahrensbegleitendes permanentes Dialogforum einzurichten, das die formalisierten Beteiligungsschritte miteinander verbindet.³³⁷ Allerdings ist das Verhältnis zwischen möglichen Erkenntnissen eines solchen Dialogforums und der Zusammenstellung und Gewichtung des Abwägungsmaterials, mündend in die Abwägungsentscheidung des hierzu berufenen Gremiums im gesetzlich geregelten Verfahren ungeklärt. Es kommt hinzu, dass mit der Einrichtung eines solchen Gremiums erheblicher Zeit- und damit Kostenaufwand verbunden ist und dass der Eindruck einer Mitentscheidungskompetenz des Dialogforums entstehen könnte, die tatsächlich nicht besteht und auch nicht eingeräumt werden kann.³³⁸

Hinzu kommt die wiederholt zu beobachtende Erfahrung, dass sich die Öffentlichkeit für ein städtebauliches Vorhaben häufig erst dann zu interessieren beginnt, wenn „der Bagger anrückt“³³⁹, so dass es sehr schwierig sein kann, die betroffene Öffentlichkeit überhaupt für solche Foren zu gewinnen.³⁴⁰ Problemen, die aus der beschriebenen Diskontinuität der Information über ein Projekt entstehen können, sollte deshalb in erster Linie mit einer kontinuierlichen und professionellen Öffentlichkeitsarbeit begegnet werden.

2. Kommunikation

a) Gegenüber Trägern öffentlicher Belange und Fachbehörden

Es wurde vorstehend Kapitel E, IV. Abschnitt, Nr. 6 darauf hingewiesen, dass es sich empfiehlt, sowohl die zuständigen Fachbehörden als auch bestimmte Träger öffentlicher Belange oder andere Planungsträger frühzeitig in die planerischen Überlegungen einzubeziehen, deren Entscheidungen Voraussetzung für die Aufstellung des Bebauungsplans sind bzw. deren Stellungnahmen im Verfahren zu Änderungen oder Optimierungen der Planung führen können. Soweit diese Ein-

³³⁷ Ziekow, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, S. D 128 ff.

³³⁸ So Dolde, NVwZ 2013, S. 769, [S. 772], dessen Kritik hier vollumfänglich geteilt wird.

³³⁹ Vgl. auch Ziekow, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, S. D 81. Ebenso Dolde, NVwZ 2013, S. 769, [S. 771].

³⁴⁰ Zu den Schwierigkeiten, genügend potentiell betroffene Bürger für den „Filderdialog“ zu gewinnen: vgl. Stuttgarter Nachrichten vom 22.05.2012: „Filderdialog stößt auf Desinteresse“, abrufbar unter <http://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.stuttgart-21-filderdialog-stoesst-auf-desinteresse>.

bindung auf Behörden oder andere Planungsträger als die Gemeinde zielt, findet die Kommunikation üblicher Weise in derselben Form statt, wie in der Projektgruppe. Die zu bearbeitenden Themen werden in Besprechungen erörtert, deren Ergebnis ebenso wie die weiteren Schritte im vorstehend bereits vorgestellten Dokumentationssystem festgehalten werden.

b) Gegenüber den kommunalen Gremien

Die Kommunikation mit den entscheidungsbefugten Gremien erfolgt zunächst im gesetzlich vorgesehenen Beteiligungsverfahren nach BauGB das die Beschlussfassung der Gremien über wesentliche Meilensteine der Planung (frühzeitige Beteiligung, Offenlage, Satzungsbeschluss) vorsieht. Im Vorfeld dieser Beschlüsse werden die kommunalen Gremien durch Übermittlung entsprechender Beschlussvorlagen, Planentwürfe und Fachgutachten informiert.

Die Fülle und Komplexität der Informationen, die im Rahmen eines komplexen Bebauungsplanverfahrens bewältigt werden müssen, lässt es allerdings ratsam erscheinen, losgelöst von diesen vorgegebenen Informationsschritten weitere Informationsveranstaltungen für die Gremien nach Absprache mit der Gemeindeverwaltung vorzusehen. Zu nennen wären hier beispielsweise Gemeinderatsklausursitzungen zu bestimmten Fachthemen der Planung oder zu konkreten Fragen, die vom Gremium an die Verwaltung herangetragen wurden. Soweit sich das Vorhaben auf einen Produktionsbetrieb bezieht, können auch Exkursionen mit dem Gremium zu vergleichbaren Anlagen sinnvoll sein. Der Vorhabenträger kann solche Informationsmöglichkeiten der Gemeindeverwaltung vorschlagen und sie anschließend mit deren Zustimmung auch durchführen. Er sollte allerdings – da nicht Planungsträger – niemals mit solchen Vorschlägen unter Umgehung der Gemeindeverwaltung direkt an das Gremium herantreten.

c) Gegenüber der Öffentlichkeit

Die Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit beginnt bei Vorhaben von einiger Bedeutung für die städtebauliche und wirtschaftliche Entwicklung einer Gemeinde meist bereits mit einer von der Gemeinde und vom Vorhabenträger gemeinsam gestalteten Bürgerinformation über das geplante Vorhaben. Eine solche

Information, meist in Form einer öffentlichen Präsentation des Vorhabens, benötigen Gemeinde und Vorhabenträger, um die Stimmung in der betroffenen Bürgerschaft zu ermitteln. Der Versuch einer Durchsetzung städtebaulicher Projekte gegen den Widerstand der Bürgerschaft gehört eindeutig der Vergangenheit an. Vielmehr sind aus jüngster Zeit Fälle bekannt, in denen sich der potentielle (und von der Gemeindeverwaltung ausdrücklich begrüßte) Vorhabenträger gegen die Realisierung eines Vorhabens entschieden hat, weil eine Durchsetzung gegen vorhandenen Widerstand vor Ort die öffentliche Wahrnehmung des angestrebten Projekts zu stark negativ beeinflusst hätte.

Beispiel:

Der potentielle Investor für die Errichtung eines Waldwipfelpfads in Wiesensteig, Kreis Göppingen, nahm 2012 von dem Vorhaben bereits Abstand, als die Projektgegner das nach der baden-württembergischen Gemeindeordnung für ein Bürgerbegehren geforderte Quorum erreicht hatten und der Gemeinderat die Durchführung eines Bürgerentscheids beschlossen hatte, ohne den Bürgerentscheid selbst abzuwarten.³⁴¹

Die Kommunikation mit der Öffentlichkeit muss außerdem schon früh, möglichst sogar im zeitlichen Zusammenhang mit der Standortentscheidung von Vorhabenträger und Gemeinde, beginnen, weil in aller Regel bereits frühzeitig vor Beginn des formalen Bebauungsplanverfahrens Untersuchungen auf dem zu überplanenden Gelände beginnen (Bestandsaufnahmen für artenschutzrechtliche Maßnahmen, Baugrunduntersuchungen etc.). Derartige Aktivitäten müssen bekannt gemacht und der Öffentlichkeit angekündigt werden.

Die Kommunikation mit der Öffentlichkeit setzt sich – neben der Kommunikation, die im Rahmen der Meilensteine des Bebauungsplanverfahrens ohnehin stattfindet – fort, indem z. B. folgende Aktivitäten vom Vorhabenträger durchgeführt werden:

- Regelmäßiger Versand eines Newsletters, mit dem der Vorhabenträger über den Stand des Projekts und die nächsten Schritte aus seiner Sicht informiert.

³⁴¹ Siehe: „Baumwipfelpfad gestorben, Investor verzichtet“, NWZ Göppingen, 17.09.2012, abrufbar unter <http://www.swp.de/goepingen/lokales/baumwipfelpfad-gestorben-investor-verzichtet>.

- Präsenz des Vorhabenträgers vor Ort (Hinweis auf Ansprechpartner im amtlichen Veröffentlichungsorgan, Informationsbüro etc.).
- Zusammenarbeit mit Schulen, Hochschulen, Vereinen vor Ort.
- Interviews des Projektleiters mit örtlichen Zeitungen, Radiosendern etc.
- Pressemitteilungen, wenn Meilensteine unmittelbar bevorstehen oder erreicht wurden.

Wichtig ist, dass der Vorhabenträger dabei in jeder Phase klarstellt, dass er seine Position kommuniziert. Es darf nicht der Eindruck entstehen, der Vorhabenträger spreche für die Gemeinde oder eine andere Behörde bzw. einen anderen Planungsträger. Eine enge inhaltliche und zeitliche Abstimmung über die Pressearbeit mit allen Beteiligten ist deshalb notwendig, wobei Informationen möglichst frühzeitig bereitgestellt werden sollten, damit nicht die Situation entsteht, dass auf eine bereits eingetretene Situation nur noch reagiert werden kann.

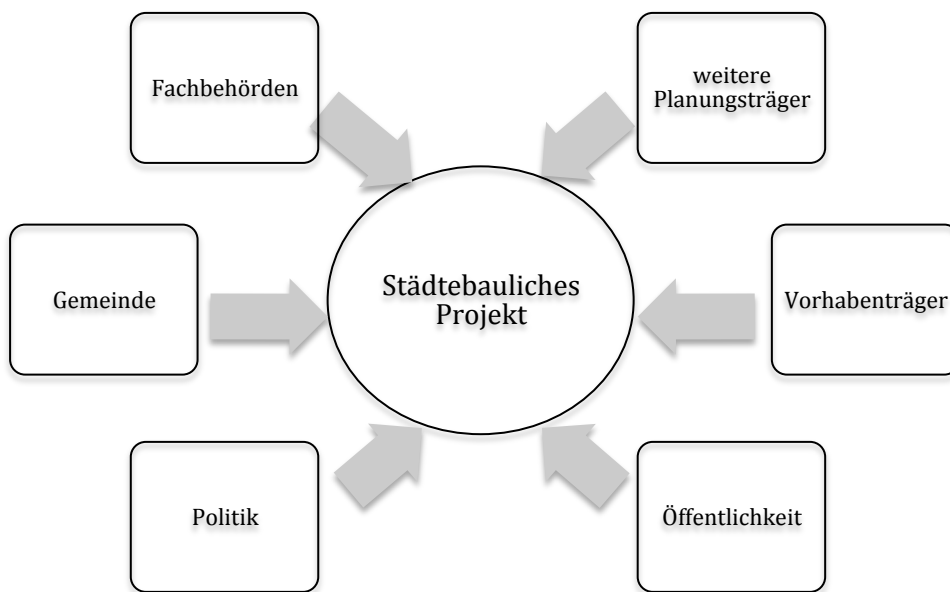
Aufgabe des Verfahrensmanagements ist es, mit den für die Öffentlichkeitsarbeit des Vorhabenträgers und der Gemeinde zuständigen Stellen abzusprechen, wann Meilensteine anstehen, zu denen sich eine Information empfiehlt. Auch der Inhalt solcher Informationen ist abzustimmen, wenn rechtliche Fragestellungen berührt sind. Aufgabe des Gesamtprojektmanagements des Vorhabenträgers ist es, sicher zu stellen, dass Informationen an die Öffentlichkeit nur von den dazu autorisierten Stellen und nur entsprechend den internen Abstimmungen mit der Gemeinde und dem Verfahrensmanagement gegeben werden.

VII Konfliktquellen und Umgang mit Konflikten im Verfahrensmanagement

1. Ergebnisse der Umfeldanalyse

Die Entwicklung eines städtebaulichen Vorhabens, das Gegenstand eines komplexen Verfahrens zur Schaffung von Baurecht ist, erfolgt in einem Interessengeflecht, dessen wesentliche Protagonisten sich grob wie im folgenden Schaubild dargestellt identifizieren lassen:

Abbildung 13: Protagonisten im Verfahren



Die Rolle und Funktion dieser Protagonisten und weiterer Verfahrensbeteiligter, die hier nicht zu betrachten sind, weil ihre Aufgaben im Verfahren in der Regel nicht konfliktträchtig sind, sowie die Interessen, die von den Protagonisten üblicher Weise verfolgt werden, wurden in Kapitel D, I. Abschnitt unter dem Stichwort Umfeldanalyse bereits vorgestellt. Nachfolgend sollen zunächst häufige Konfliktursachen näher beleuchtet werden, bevor auf den Umgang mit solchen Konflikten im Rahmen eines Verfahrensmanagements eingegangen wird.

Dabei ist zu unterscheiden zwischen Konflikten, die durch die Einführung eines Verfahrensmanagements entstehen können und Konflikten, die unabhängig davon, ob ein Verfahrensmanagement besteht oder nicht, das Vorhaben direkt betreffen. Im Zusammenhang mit den letztgenannten Konflikten ist allerdings in Erinnerung zu rufen, dass diese Ausarbeitung auf der Prämisse fußt, dass die Planung als solche „gewollt“ ist und nicht grundsätzlich zur Disposition steht. Deshalb wird in den nachfolgenden Ausführungen der Schwerpunkt auf die Betrachtung möglicher Konflikte, die aus der Einrichtung eines Verfahrensmanagements selbst resultieren, gelegt.

2. Konfliktquellen auf Seiten der planenden Gemeinde

a) Verwaltungsorganisation der Gemeinde

Gerade bei kleineren Gemeinden stehen Verfahrensmanagement und Vorhabenträger oft vor dem Problem, dass nicht eindeutig definiert ist, wer das Planungsverfahren federführend betreut, über entsprechende Erfahrungen und Kompetenzen verfügt und als Ansprechpartner für Verfahrensmanagement und Vorhabenträger fungiert. Städtebauliche Projekte von einigem Gewicht für die Gemeinde gelten in der Gemeinde meist als „Chefsache“, was bedeutet, dass sich der Bürgermeister selbst einbringt, was aber nicht für Details der Planungsinhalte oder des Verfahrens gelten kann.

Eben die Tatsache, dass die Verwaltungsspitze das Verfahren an sich zieht führt aber häufig dazu, dass sich die eigentlich in den Gemeindeverwaltungen Zuständigen zurücknehmen, um mit dem Bürgermeister nicht in Konflikt zu geraten, so dass die Tätigkeit des externen Verfahrenssteuerers in solchen Fällen damit beginnt, dass er mit der Gemeinde klären muss, wer sein Ansprechpartner bei der Gemeinde ist und mit welchen Kompetenzen dieser Ansprechpartner ausgestattet ist.

Immer wieder stellt sich das Problem mangelnder Abstimmung zwischen einzelnen Ämtern der Gemeindeverwaltung (z. B. dem Planungsamt, das die Inhalte der Planung betreut und umsetzt und dem Hauptamt, dessen Aufgabe die Pla-

nung der notwendigen Gremiensitzungen und die Information an die Bekanntmachungsorgane ist). Das Verfahrensmanagement darf sich nicht darauf verlassen, dass der Informationsfluss zwischen den einzelnen Ämtern einer Gemeindeverwaltung so organisiert ist, dass Informationen über Termine oder zeitliche Zusammenhänge ohne Zutun des Verfahrensmanagements rechtzeitig an alle zu informierenden Stellen der Gemeindeverwaltung weiter gegeben werden, sondern muss diesen Prozess mindestens solange im Auge behalten, bis sich die Abläufe für das konkrete Verfahren eingespielt haben.

b) Verhältnis Gemeindeverwaltung/Gremium

Hinzu kommt, dass die Qualität der Zusammenarbeit zwischen Gemeindeverwaltung und gemeindlichen Entscheidungsgremien von Gemeinde zu Gemeinde in erheblichem Maße differiert und in erster Linie davon abhängt, ob die Gremien der Verwaltung Vertrauen entgegenbringen oder ob – meist als Folge einer längeren Vorgeschichte, in die Externe keinen Einblick haben können – in den Gremien die Ansicht überwiegt, eine Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung ausüben zu müssen.

In den Fällen, in den das Verhältnis Verwaltung/Gremien unbelastet ist, haben Verfahrensmanagement ebenso wie Vorhabenträger oder andere Verfahrenseteiligte nur sporadisch Kontakt zu Mitgliedern der Gremien. Ein Zusammentreffen und ein Austausch zwischen Verfahrensmanagement und Vorhabenträger und den Mitgliedern des Gremiums findet in diesen Fällen nur im Zusammenhang mit den im Verfahren vorgesehenen Beschlussfassungen oder im Zusammenhang mit Informationsveranstaltungen für das Gremium und/oder die Bürger statt. Die Gemeindeverwaltung fungiert als Mittler und Koordinator des Informationsflusses zum Gremium.

In den Fällen, in den die Vertreter der Gremien der Verwaltung mit Misstrauen begegnen, tritt häufig das Phänomen auf, dass sich Mitglieder der Gremien in das Tagesgeschäft der Verwaltung einbringen und den direkten Kontakt zum Vorhabenträger oder seinen Beratern und Mitarbeitern suchen, sei es um in Erfahrung zu bringen, ob die Informationen, die von der Verwaltung an das Gremium weiter gegeben werden, richtig und vollständig sind, sei es in der gut gemeinten Absicht, das Verfahren insgesamt zu befördern.

Diese Konstellation ist mehr als misslich und sollte sowohl vom Verfahrensmanagement als auch vom Vorhabenträger nach Möglichkeit vermieden werden. Zum einen führt sie zu Friktionen mit der Gemeindeverwaltung, die sich durch die direkten Kontakte zu Gremienmitgliedern übergangen fühlt, zum anderen birgt sie keine Gewähr dafür, dass das Verfahren gefördert wird, weil die Stellung, die Motivation und die Möglichkeiten einzelner Gremienmitglieder zum Gesamtgremium von Außenstehenden kaum eingeschätzt werden können. Es kommt hinzu, dass die ehrenamtlich tätigen Mitglieder eines solchen Gremiums in der Regel nicht über vertiefte Kenntnisse der formellen und materiellen Voraussetzungen der notwendigen Verfahren verfügen und damit Gefahr laufen, selbst unrealistische Erwartungen über die mögliche Geschwindigkeit eines solchen Verfahrens zu hegen und damit auch unrealistische Erwartungen zu wecken.

Es bleibt deswegen im Regelfall dabei, dass direkte Kontakte der Verfahrensbeteiligten zu den entscheidungsbefugten Gremien nur im Rahmen der entsprechend vorgesehenen rechtlichen Verfahrensschritte stattfinden sollten.³⁴²

3. Konfliktquellen auf Seiten des Vorhabenträgers

a) Linienorganisation versus Projektorganisation

Ein städtebauliches Projekt, das im Rahmen eines komplexen Bebauungsplanverfahrens verwirklicht werden soll, stellt in aller Regel auch auf Seiten eines Vorhabenträgers eine nicht alltägliche Aufgabe dar und wird folglich dort im Rahmen einer Projektorganisation bearbeitet. Daraus folgt, dass Projektleiter auf Seiten des Vorhabenträgers häufig eine Person ist, die nicht nur dieses konkrete Projekt zu betreuen, sondern zugleich noch Linienaufgaben (z. B. in der Entwicklung, Produktion) zu erfüllen oder weitere Projekte in mehr oder minder exponierter Funktion zu bearbeiten hat. Diese Stellung im Unternehmen des Vorhabenträgers kann dazu führen dass der Gesamtprojektleiter nicht ausreichend Zeit hat, sich auf das konkrete städtebauliche Projekt zu konzentrieren.

³⁴² Es wird insofern hier eine deutlich andere Auffassung vertreten als bei Kapellmann, S. 219, Rd. Nr. 313.

Erhält er in dieser Situation außerdem wenig Unterstützung aus der Linienorganisation,³⁴³ so kann das dazu führen, dass er die notwendigen Entscheidungen nicht herbeiführen kann und Konflikte eskalieren lässt. Ein Problem, das vom Verfahrensmanagement mangels Kompetenz in internen Hierarchieebenen des Vorhabenträgers nicht abgefangen werden kann.

Wie in Kapitel E, III. Abschnitt, Nr. 1 b) erwähnt, ist der Projektleiter des Vorhabenträgers das Scharnier, das die Wünsche aus der Linienorganisation des Vorhabenträgers ermittelt, strukturiert und nach außen zur Umsetzung in den Bebauungsplan und evtl. in flankierende öffentlich-rechtliche und zivilrechtliche Verträge transportiert. Diese Funktion kann er nicht erfüllen, wenn es ihm in der internen Organisation des Vorhabenträgers an Unterstützung und an der notwendigen Kompetenz (z. B. Unterschriftsberechtigung) fehlt. Ob das der Fall ist oder nicht, kann von Außenstehenden – auch vom Verfahrensmanagement – nicht sicher festgestellt werden. Konflikte aus der internen Organisation des Vorhabenträgers werden zwar fast immer von verschiedenen Personen aus dieser Organisation nach außen getragen, sind jedoch so stark von subjektiven Einschätzungen geprägt, dass es schwierig bis unmöglich ist, daraus eine zuverlässige Einschätzung der Verhältnisse abzuleiten.

Liegen solche Schwächen in der Person und/oder Stellung des Projektleiters des Vorhabenträgers vor, dann ruft dies folgende typische Probleme für das Verfahrensmanagement hervor:

- Zu späte Einführung des Verfahrensmanagements für das Bebauungsplanverfahren.
- Fehlende oder unzureichende Einbindung und Information des Verfahrensmanagements durch die Organisation oder die Gesamtprojektsteuerung des Vorhabenträgers.
- Projektsteuerung auf Seiten des Vorhabenträgers, die versucht, auf das Teilprojekt des Verfahrensmanagements Einfluss zu nehmen ohne die rechtlichen Zusammenhänge zu kennen.
- Fehlende, verspätete oder nicht hinreichend konkretisierte Zuarbeit zum Bebauungsplan (z. B. zum angestrebten Nutzungskonzept).

³⁴³ Vgl. zu diesem häufig vorkommenden Problem die Beispiele bei Reuter, S. 133 f..

- Häufige und zeitlich nicht steuerbare Änderungen im Nutzungskonzept, die erneute Auslegungsrunden im Bebauungsplanverfahren erforderlich machen können.
- Verzögerung der Fertigstellung von Fachgutachten, weil die Planungen des Vorhabenträgers nicht rechtzeitig festgelegt werden und daraus resultierender Zeitdruck im Bebauungsplanverfahren.
- Fachgutachten, die ohne Abstimmung mit den Notwendigkeiten des Bebauungsplanverfahrens in Auftrag gegeben werden und deshalb hierfür notwendige Aussagen nicht treffen.

b) Verhältnis zur Gemeinde

Häufige Quelle von Konflikten ist auch fehlendes Verständnis auf Seiten des Vorhabenträgers für die Stellung der Gemeinde als Trägerin der Planungshoheit einerseits aber dennoch gebunden in ihrer Abhängigkeit von übergeordneten Planungsträgern und weiteren Verwaltungsbehörden andererseits.

Schwierigkeiten bereitet den Vorhabenträgern häufig die Stellung der Gemeinde als Trägerin der Planungshoheit. In dieser Rolle entscheidet sie über die Frage, ob ein vom Vorhabenträger als „sein“ Vorhaben definiertes Projekt in die Tat umgesetzt werden kann oder nicht. Der Vorhabenträger ist damit in der Position für „sein“ Vorhaben aktiv werben, dessen Nutzen darstellen und sich um Akzeptanz bemühen zu müssen, während die Entscheidungsbefugnis allein bei der Gemeinde zu liegen scheint. Obwohl der Vorhabenträger sein Projekt und dessen Fortschreiten im Verfahren mehrfach vorstellen und erläutern muss, darf er dabei nicht davon ausgehen, die Gemeinde sei auf die Funktion reduziert, diese Planungsabsichten lediglich „abzusegnen“. Bei dieser Gratwanderung muss das Verfahrensmanagement den Vorhabenträger aktiv unterstützen und diesem mitunter auch empfehlen, sich nicht nur in der Öffentlichkeit gegenüber den Vertretern der Gemeinde zurück zu nehmen.

Hat der Vorhabenträger diese starke Stellung der Gemeinde akzeptiert, so macht er als nächstes die Erfahrung, dass die Gemeinde ihrerseits in zahlreiche Abhängigkeiten eingebunden ist, die sie bei der Planung (und damit auch der Vorhabenträger) berücksichtigen muss. Auf die Ausführungen zu den Voraussetzungen der Bauleitplanung in Kapitel C, I. Abschnitt, Nrn. 3 und 4 darf verwiesen werden.

Für den Vorhabenträger ist es schwierig bis unmöglich, in diesem Geflecht aus Kompetenzen und zum Teil widerstreitenden Interessen der Beteiligten zuverlässig zu beurteilen, ob und welche Argumente stichhaltig sind und welche unter Umständen nur vorgeschoben werden, um Zugeständnisse seinerseits zu erlangen.

Diese Verortung der Funktionen, Möglichkeiten und Grenzen einer Gemeinde in einem komplexen Bebauungsplanverfahren muss folglich das Verfahrensmanagement dem Vorhabenträger vermitteln. Diese Aufgabe zieht sich durch das gesamte Verfahren und erfordert in beide Richtungen das entsprechende Fingerspitzengefühl.

Auch aus der Sicht des Vorhabenträgers ist zu unterscheiden zwischen dem Verhältnis zur Gemeindeverwaltung und zu den kommunalen Gremien. Üblicher Weise wird der Zugang des Vorhabenträgers zu den Gremien durch die Verwaltung und hier insbesondere durch den Bürgermeister gesteuert. Dieser entscheidet über die Tagesordnung der Sitzungen sowie über Zeitpunkt, Form und Inhalt von Informationsveranstaltungen für das Gremium. Verfahrensmanagement und Vorhabenträger können hier Vorschläge unterbreiten und inhaltlich zuarbeiten, haben aber die leitende Funktion des Bürgermeisters zu akzeptieren. Das führt mitunter zu Verdruss, wenn beim Vorhabenträger - berechtigt oder unberechtigt - der Eindruck entsteht, das Gremium werde von der Verwaltung und/oder vom Bürgermeister instrumentalisiert, um bestimmte Forderungen durchzusetzen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Verhältnis zwischen planender Gemeinde und Vorhabenträger geprägt ist vom Spannungsverhältnis zwischen einem gemeinsam gewollten städtebaulichen Projekt einerseits und dem Streben nach Gewinnmaximierung im weitesten Sinne auf beiden Seiten andererseits. Die Aufgabe des Verfahrensmanagements liegt darin, dieses Spannungsverhältnis zu moderieren, Vorschläge zu unterbreiten, beiden Seiten wenn notwendig auch Grenzen aufzuzeigen und sie darin zu unterstützen, im rechtlich vertretbaren Rahmen Einvernehmen über die zu regelnden Fragen zu erzielen.

4. Konfliktquellen auf Seiten des Verfahrensmanagements

Als mögliche Konfliktquellen auf Seiten des Verfahrensmanagements sind vor allem zu nennen:

- Zu späte Beauftragung des Verfahrensmanagements mit der Folge, dass bereits getroffene Weichenstellungen rückgängig gemacht oder geändert werden müssen.
- Unklarheit bei den Beteiligten (oder dem Verfahrensmanagement selbst), über die Stellung des Verfahrensmanagements im Gesamtprojekt (auf Kapitel E, I. Abschnitt, Nr. 4 ist zu verweisen) und welche Kompetenzen damit zwangsläufig verbunden sein müssen.
- Fehlendes Vertrauen in das Verfahrensmanagement, weil ihm – zu recht oder zu unrecht – unterstellt wird, Interessenvertreter für eine beteiligte Partei zu sein.
- Fehlende Fähigkeit der mit dem Verfahrensmanagement betrauten Personen, sich aus Konflikten oder Krisen heraus zu halten, was dazu führt, dass diese selbst Teil des Problems werden.

Daraus resultieren folgende Forderungen an die mit dem Verfahrensmanagement betrauten Personen:

- Sie haben strikt auf Neutralität gegenüber allen Beteiligten zu achten.
- Sie sollten nach Möglichkeit in einer Position sein, die ausschließt, dass sie eigene Interessen oder verdeckte Positionen mit dem Projekt oder der Planung verbinden.
- Sie müssen in der Lage sein, auch komplizierte Zusammenhänge, Argumentationslinien der Rechtsprechung, Voraussetzungen und Folgen bestimmter Planfestsetzungen oder planerischer Entscheidungen verständlich erklären zu können.
- Sie müssen, gerade dann, wenn Interessen- oder Zielkonflikte zwischen Beteiligten auftreten, deeskalierend wirken.
- Verfahrensbeteiligte dürfen vom Verfahrensmanagement auf keinen Fall desavouiert werden. Das gilt dann ganz besonders, wenn sie sich tatsächlich auf „argumentativen Abwegen“ befinden sollten.

5. Konfliktquellen auf Seiten der Öffentlichkeit

Es wurde eingangs festgehalten, dass die Einführung eines Verfahrensmanagements üblicher Weise bereits voraussetzt, dass Einvernehmen darüber besteht, dass eine bestimmte städtebauliche Planung erfolgen soll. Steht die Planung aus Sicht der Gemeinde insgesamt noch zur Disposition so wird sie das Bebauungsplanverfahren nicht einleiten.

Dessen ungeachtet kann es im Laufe des Verfahrens zu Ziel- und Interessenkonflikten kommen. Außerdem sind die Fälle mit zu betrachten, in denen zu Beginn der Planung kein Konsens über die von der Kommune angestrebten städtebaulichen Ziele mit dem jeweiligen Grundstückseigentümer besteht sondern die Planung gegen die Interessen eines Eigentümers zur Sicherung der Ziele der Kommune erfolgt. In diesen Fällen hat sich das Verfahrensmanagement auf diese divergierenden Interessen einzustellen und in der Ablaufplanung der Verfahren entsprechende Positionen und Zeitpuffer vorzusehen. Gerade in solchen Konstellationen kommt – wie vorstehend ausgeführt – einer kontinuierlichen und professionellen Öffentlichkeitsarbeit eine kaum zu überschätzende Bedeutung zu.

a) Die Betroffenen vor Ort

Mögliche Konfliktquellen auf Seiten der Öffentlichkeit besonders soweit die Betroffenen vor Ort angesprochen werden, können sich – wie ausgeführt – daraus ergeben, dass die Kommunikation nicht kontinuierlich erfolgt. Dies ergibt sich im gesetzlich vorgegebenen Planungsverfahren daraus, dass auf Phasen der gesetzlich vorgesehenen Öffentlichkeitsbeteiligung (z. B. die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 3 Abs. 1 BauGB) Phasen folgen müssen, in denen die eingegangenen Anregungen gesichtet und ausgewertet werden. Diese Auswertung wiederum hat häufig zur Folge, dass z. B. einzelne Fachgutachten ergänzt werden müssen, mitunter auch, dass die Planungsvorstellungen des Vorhabenträgers optimiert werden. Diese Vorgänge benötigen Zeit.

In diesen Phasen entsteht deshalb in der Öffentlichkeit oft der falsche Eindruck, es herrsche Stillstand im Verfahrensablauf. Hier kann aber eine entsprechende Information und Beratung seitens des Verfahrensmanagements dazu führen, dass sowohl die Gemeindeverwaltung als auch die Mitglieder der kommunalen

Gremien in die Lage versetzt werden, solche vermeintlichen Stockungen des Verfahrens den Betroffenen vor Ort zu erklären und zu kommunizieren, wenn sie von der Gemeindeverwaltung und vom Vorhabenträger entsprechend auf dem Laufenden gehalten werden.

Eine mögliche Konfliktquelle bei der Kommunikation mit den Betroffenen vor Ort kann sich ferner auf tun, wenn das Bebauungsplanverfahren und die dieses Verfahren flankierenden weiteren Planungs- und Verwaltungsverfahren nicht nachvollziehbar und auch für Laien verständlich erläutert und dargestellt werden oder das Vorbringen der Öffentlichkeit vor allem in Informationsveranstaltungen nicht lückenlos dokumentiert wird und dies dazu führt, dass einzelne vorgebrachte Argumente von der Gemeinde oder vom Vorhabenträger nicht aufgenommen werden und deshalb im weiteren Verfahren nicht wieder auftauchen. Dies kann als bewusste Nichtbearbeitung von Fragestellungen oder als vermeintlich vorsätzliches Herunterspielen von Problemen negativ gewertet werden.

Aus diesem Grund hat das Verfahrensmanagement gegenüber der Gemeinde darauf hinzuwirken, dass das Vorbringen der Beteiligten vor allem in öffentlichen Informationsveranstaltungen sorgfältig protokolliert wird. Auch das Auslegen von Anwesenheitslisten in solchen Veranstaltungen ist sinnvoll, wenngleich nicht davon ausgegangen werden kann, dass sich alle Anwesenden in diese Listen eintragen.

b) Die Öffentlichkeit allgemein

Im Verhältnis der planenden Gemeinde und des Vorhabenträgers zur weiteren Öffentlichkeit steht meist die Frage im Vordergrund, ob das jeweilige städtebauliche Projekt grundsätzlich positiv oder kritisch gesehen wird.

An solchen grundsätzlichen Einstellungen zu einem bestimmten städtebaulichen Vorhaben kann die Kommunikationsstrategie und Öffentlichkeitsarbeit der Gemeinde und des Vorhabenträgers in der Regel nichts Entscheidendes ändern. Gleichwohl kommt es auch hier darauf an, dass die Protagonisten in der Öffentlichkeit (häufig Verbände, Bürgerinitiativen, Medien etc.) die zur Verfügung stehenden Informationen ebenfalls regelmäßig erhalten und der Kontakt mit ihnen gesucht wird, so dass auf evtl. Entwicklungen der öffentlichen Diskussion eines

Vorhabens zeitnah reagiert werden kann, indem z. B. zusätzliche Informationen bereit gestellt oder auch falsche Aussagen richtig gestellt werden.

Hier entfaltet eine kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit des Vorhabenträgers über die Weitergabe von Informationen und damit einhergehend die Schaffung von Transparenz des Verfahrens und seiner Inhalte hinaus die wichtige Funktion, dem Vorhabenträger (und dem Verfahrensmanagement) Feedback zu geben. Nur wer auch mit den Kritikern regelmäßigen Kontakt hält, erfährt frühzeitig und losgelöst von formalisierten Verfahrensschritten, wo diese „der Schuh drückt“ und kann eine Strategie ausarbeiten, wie auf Kritik reagiert werden kann. Dabei ist zu beachten, dass Konflikte meist nicht „aus heiterem Himmel“ hereinbrechen, sondern sich lange vorher ankündigen. Das rechtzeitige Antizipieren sich anbahnender Konflikte ist die beste Strategie zur Konfliktlösung bzw. im besten Fall Konfliktvermeidung.³⁴⁴

6. Der Umgang mit Konflikten im Verfahrensmanagement

Die vorstehend dargestellten Konfliktquellen stellen Risiken oder auch Ursachen für mögliche Krisen im Projekt dar. Dabei ist zu unterscheiden zwischen

- Risiken, die sich aus der Art des Projektes heraus ergeben und in etwa einschätzbar sowie in gewissem Umfang planbar sind und
- Krisen, die immer plötzlich und unerwartet eintreten, so dass sie kaum antizipiert und inhaltlich vorbereitet werden können.³⁴⁵

Sowohl die möglichst antizipierende Planung des Umgangs mit zu erwartenden Risiken als auch die Bewältigung von Krisen sind Aufgabe des Verfahrensmanagements, soweit sie das Teilprojekt des Verfahrens zur Schaffung von Baurecht betreffen. Beides erfordert zunächst eine eindeutige Klärung der Führungsrolle des Verfahrensmanagements³⁴⁶ im komplexen Verfahren zur Schaffung von Baurecht, wie in Kapitel E, I. Abschnitt näher beschrieben. Ist diese Klärung unterblieben oder fehlt den mit dem Verfahrensmanagement betrauten Personen das

³⁴⁴ Reuter, S. 208.

³⁴⁵ Wastian/Braumann/von Rosenstiel, S. 287.

³⁴⁶ „Gute Projekte werden durch eine von allen anerkannte Führungspersönlichkeit koordiniert, der sowohl fachliche als auch soziale Kompetenz zugestanden wird. ... Von ihr wird erwartet, dass sie die Gruppe zu einem für alle annehmbaren Ergebnis führt.“; Wastian/Braumann/von Rosenstiel, S. 290.

Vertrauen der anderen Projektbeteiligten, so werden sie sich bei der Bewältigung von Risiken oder Krisen kaum erfolgreich durchsetzen können.³⁴⁷

Gerade beim Auftreten von Krisen ist zu beobachten, dass diese häufig durch Ereignisse im persönlichen Umfeld der Mitglieder der Projektgruppe hervorgerufen werden, die nicht mit dem Projekt zu tun haben müssen und sich auch aus gruppendynamischen Prozessen entwickeln können, die verdeckt ablaufen oder nicht als krisenfördernd erkannt werden. Sie können ihre Ursache ferner in gezielten Störungen haben, die durch nicht vorhersehbare Ereignisse oder gezielte Störungen von außen in das Projekt hineingetragen werden.³⁴⁸ Sowohl die Interaktion innerhalb der Projektgruppe als auch Einflussfaktoren außerhalb dieser Gruppe werden vom Verfahrensmanagement deshalb im Rahmen der Umfeldanalyse³⁴⁹ laufend beobachtet und analysiert.

Realisieren sich Risiken oder treten Krisen auf, ist das Verfahrensmanagement in seiner Doppelfunktion als Verfahrensorganisator einerseits und als Vertreter fachlicher Expertise andererseits gefordert. Die Aufgabe des Fachexperten³⁵⁰ besteht vor allem im Krisenfall darin, mit sachlich-fachlichem Rat inhaltlich wichtige Aspekte der Krisenbewältigung umfassend und korrekt darzustellen und damit für die eigentlichen Entscheider den Rahmen und die Mittel zu definieren, innerhalb dessen und mit denen die Krise voraussichtlich bewältigt werden kann.

Das gelingt nur, wenn diese fachlichen Ratschläge so erläutert werden können, dass die Entscheider in der Lage sind, die Folgen einer bestimmten Weichenstellung einschätzen zu können. Gefragt ist also wiederum das Zusammenspiel des Fachexperten und des Kommunikators des Verfahrensmanagements wie in Kapitel E, III. Abschnitt, Nr. 4 ausgeführt.

Von größter Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch, dass das Verfahrensmanagement darauf achten muss, nicht selbst Teil eines Konfliktes zu werden, weil ansonsten dessen Möglichkeiten, auf den Konflikt einzuwirken, stark beschnitten oder gar beseitigt werden. Geschieht dies doch, so muss das Verfah-

³⁴⁷ So auch Wastian/Braumandl/von Rosenstiel, S. 296.

³⁴⁸ Wastian/Braumandl/von Rosenstiel, S. 293.

³⁴⁹ Vgl. Kapitel E, I. Abschnitt.

³⁵⁰ Vgl. Kapitel E, III. Abschnitt, Nr. 4.

rensmanagement mit dieser Situation offen umgehen, weil sie auf andere Weise nicht bereinigt werden kann.³⁵¹

³⁵¹ Reuter, S. 218 ff.

VIII Abschluss des Verfahrensmanagements

1. Das Ideal

In der Literatur zum Projektmanagement wird regelmäßig betont, dass dem Projektabschluss mit dem Abliefern der Ergebnisse und der Übergabe der Projektinformationen an den Auftraggeber eigenes Gewicht zukomme,³⁵² indem festgestellt wird, ob das Projektziel erreicht oder das Projekt eingestellt wurde, weil das angestrebte Ziel nicht erreicht werden konnte.³⁵³

Ein Beispiel der üblichen Abschlussarbeiten soll diese Phase verdeutlichen. Danach gehören zum Projektabschluss:

- Produktabnahme,
- Abschlussanalyse,
- Abschlusspräsentation,
- Abschlussbesprechung,
- Abschlussbericht,
- Auflösung des Projektteams,
- Erfahrungssicherung.³⁵⁴

Die Beispiele zeigen, dass diese Abschlussarbeiten kaum auf das Projekt „Schaffung von Baurecht“ übertragen werden können. Dieses Verfahren findet vielmehr zunächst ganz formal seinen Abschluss mit dem Inkrafttreten des Bebauungsplans bzw. der Erteilung der Vorhabengenehmigung. Eine gesonderte Abschlussveranstaltung oder Abschlussanalyse findet dabei nicht statt.

2. Die Praxis

Ausgehend von den Besonderheiten des Projekts „Schaffung von Baurecht“ lässt sich für den Projektabschluss sagen, dass die meisten Beteiligten zunächst davon ausgehen, mit dem Eintritt der Rechtskraft des Bebauungsplans und/oder der

³⁵² Rattay, S. 239 ff. und Görz/Schönert/Thiebus, S. 159 ff.

³⁵³ Reuter, S. 93 ff. unter Hinweis auf diverse Regelwerke zum Projektmanagement.

³⁵⁴ Reuter, S. 94.

Vorhabengenehmigung sei das Projekt beendet. Die Praxis zeigt, dass dies für einen Großteil der Mitglieder der Projektgruppe nicht zutrifft. Tatsächlich schließt sich an das Inkrafttreten des Bebauungsplans und die Vorhabengenehmigung bei projektbezogenen Planungen, die hauptsächlichlicher Gegenstand dieser Arbeit sind, oft unmittelbar das Änderungsmanagement der Realisierungsphase für das Vorhaben an.

Die Kenntnisse, die vor allem das Verfahrensmanagement in seiner Koordinationsfunktion zwischen Gemeinde, Vorhabenträger und Fachbehörden während des bis dahin durchgeführten Verfahrens erworben hat, sind auch für die Realisierungsphase wertvoll, so dass meist eine Anschlussbeauftragung für die Realisierungsphase des städtebaulichen Vorhabens folgt, um den Prozess der Realisierung falls erforderlich bis hin zur Inbetriebnahme zu begleiten.

Die Tätigkeit des Verfahrensmanagements in dieser Phase ist naturgemäß weniger intensiv als in der Phase der Planaufstellung und der Vorbereitung der Vorhabengenehmigung, weil an dieser Stelle die jeweilige Genehmigungsbehörde die Federführung übernimmt. Dennoch zeigt sich in der Praxis, dass auch die Genehmigungsbehörden den Kontakt zum Verfahrensmanagement aufrecht erhalten, wenn in der Phase der Planaufstellung und Genehmigung – wie vorstehend aufgezeigt – die erforderlichen inhaltlichen und zeitlichen Abstimmungen mit der Genehmigungsbehörde erfolgt sind. In dieser Phase des Übergangs von der Planung zur Genehmigung und Realisierung zeigt sich, ob und in wie weit es gelungen ist, schon im Planaufstellungsverfahren die Anforderungen und Notwendigkeiten des anschließenden Genehmigungsverfahrens zu antizipieren und vorzubereiten. War diese inhaltliche Koordination erfolgreich, so ergibt sich daraus meist eine zügige und unproblematische Vorhabengenehmigung.

Zum Abschluss des Verfahrensmanagements lässt sich also festhalten dass sich nach dem Inkrafttreten des Bebauungsplans und der Erteilung der Genehmigung zunächst einmal nur die Zusammensetzung der Projektgruppe ändert. Der Bauleitplaner hat seine Aufgabe erfüllt und verabschiedet sich aus dem Team. Die Fachgutachter bleiben Mitglieder der Projektgruppe, wobei sich der inhaltliche Fokus bei ihnen von den für die Planung erforderlichen Aussagen hin zu den Untersuchungen und Lösungsvorschlägen für die Realisierung des Vorhabens verschiebt. Die Genehmigungsbehörde, die im Planaufstellungsverfahren beteiligt

und regelmäßig informiert wurde, rückt in den Mittelpunkt und übernimmt die weiteren notwendigen Arbeiten, wobei sie auf die Zuarbeit seitens der Gemeinde, des Vorhabenträgers, der Fachgutachter und der technischen Anlagenplaner sowie – nicht zuletzt – auf die durch das noch tätige Verfahrensmanagement gewährleistete Kontinuität zurück greifen kann.

Die Gemeinde sollte sich in dieser Phase der Vorhabengenehmigung und -realisierung unbedingt gerade dann informieren und aktiv einbringen, wenn sie selbst nicht Genehmigungsbehörde ist. Hier werden nämlich z. B. durch die Formulierung entsprechender Auflagen und Nebenbestimmungen in der Vorhabengenehmigung bzw. auch durch die Abstimmung des Bauablaufs die Weichen für einen hoffentlich langjährigen Betrieb des Vorhabens und damit ein langjähriges Miteinander von Gemeinde und Vorhabenträger gestellt.

Schlussendlich bleibt für das Verfahrensmanagement die Aufgabe, für sich selbst zu dokumentieren, welche Vorgehensweisen sich bewährt haben, was am Verfahren besonders positiv zu vermerken war aber auch wo Probleme auftraten und welche Vorgänge für diese Schwierigkeiten ursächlich waren. Insoweit ist die Aufgabe der Erfahrungssicherung für das Verfahrensmanagement von großer Bedeutung, wobei leider zu konstatieren ist, dass gerade diese Phase oft stiefmütterlich behandelt wird,³⁵⁵ weil meist alle Beteiligten, auch das Verfahrensmanagement, bei absehbarem Abschluss eines Projekts bereits zur nächsten „Baustelle“ weiter gewandert sind, die ihre Aufmerksamkeit ganz und gar in Anspruch nimmt.

³⁵⁵ So auch Reuter, S. 95 ff., Rattay, S. 240.

F **Verfahrensmanagement und Mediation**

I **Einleitung**

Im Anschluss an die Analyse möglicher Konfliktursachen und die Betrachtung, welche Möglichkeiten für das Verfahrensmanagement bestehen, Konflikte möglichst antizipierend zu bewältigen, in Kapitel E, VII. Abschnitt, Nr. 6 ist schon aufgrund der ausdrücklichen Nennung der Mediation § 4 b Satz 2 BauGB der Frage nachzugehen, ob das Verfahren der Mediation im Bauleitplanverfahren einen Beitrag zur Konfliktbeilegung leisten kann und welche Rolle dem Verfahrensmanagement in diesem Kontext zukommen könnte.

Die Möglichkeiten der Mediation als einer Methode der Streitbeilegung auch im öffentlichen Recht werden derzeit intensiv diskutiert. Zahlreiche Untersuchungen befassen sich mit der Frage, ob, wie, wann und in welchem Umfang die Mediation auch im Verwaltungsverfahren Anwendung finden kann.³⁵⁶ Speziell für das Bauleitplanverfahren findet sich der Begriff seit 2013³⁵⁷ an prominenter Stelle schon im ersten Kapitel des BauGB unter dem Titel Bauleitplanung – allgemeine Vorschriften – in § 4 b Satz 2 BauGB. Nach dieser Vorschrift kann die Gemeinde

„... einem Dritten auch die Durchführung einer Mediation oder eines anderen Verfahrens der außergerichtlichen Konfliktbeilegung übertragen.“

Es stellt sich demnach die Frage, welche Rolle die Mediation im Rahmen des Bauleitplanverfahrens allgemein und im Rahmen eines Bebauungsplanverfahrens im Besonderen spielen kann.³⁵⁸ Dies erfordert zunächst die Präzisierung, was unter einer Mediation verstanden wird, zumal der Begriff keineswegs einheitlich verwendet wird. Er ist insbesondere von Vorgehensweisen abzugrenzen, die keine

³⁵⁶ Vgl. den umfangreichen Literaturnachweis bei Teubert, S. 19 ff. und statt vieler von Barga in ZUR 2012, S. 468 ff.

³⁵⁷ Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und zur weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11.06.2013, BGBl. I, S. 1548, sog. „Innenentwicklungsnovelle“ des BauGB.

³⁵⁸ Vgl. dazu auch Kapitel F, II. Abschnitt.

echte Mediation darstellen sondern eine Moderation³⁵⁹ oder eine Streitschlichtung, die mit einem Schlichterspruch endet.³⁶⁰ Um diese begriffliche Unklarheit zu vermeiden soll deshalb im Folgenden ausschließlich die Definition des Mediationsgesetzes (MediationsG)³⁶¹ den weiteren Betrachtungen zu Grunde gelegt werden.

Des weiteren wird zu untersuchen und darzustellen sein, ob und gegebenenfalls in wie weit das Bauleitplanverfahren einer echten Mediation zugänglich ist bzw. ob die verfahrensmäßigen und rechtlichen Rahmenbedingungen nicht letztlich eine Beschränkung des Instruments der Mediation auf den punktuellen Einsatz mediativer Elemente in konkreten Konfliktsituationen erzwingen.³⁶²

1. Was ist Mediation?

Das am 26.07.2012 in Kraft getretene MediationsG definiert gem. § 1 Abs. 1 MediationsG den Begriff der Mediation als

„... ein vertrauliches und strukturiertes Verfahren, bei dem Parteien mithilfe eines oder mehrerer Mediatoren freiwillig und eigenverantwortlich eine einvernehmliche Beilegung ihres Konflikts anstreben.“

Es beschreibt in § 1 Abs. 2 MediationsG den Mediator wie folgt:

„Ein Mediator ist eine unabhängige und neutrale Person ohne Entscheidungsbefugnis, die die Parteien durch die Mediation führt.“

Damit ist festzuhalten, dass folgende Merkmale erfüllt sein müssen, um von einer Mediation im Sinne der Definition des MediationsG sprechen zu können:

- Vertraulichkeit,
- Freiwilligkeit,

³⁵⁹ So z. B. Seidel in Niedostatek, S. 223 ff., die unter dem Stichwort Planungsmediation eine Vorgehensweise beschreibt, die tatsächlich eine Moderation zwischen den Beteiligten darstellt.

³⁶⁰ So stellen z. B. Steike/Feller, S. 46 zu Recht fest, bei der „Mediation“ durch Heiner Geißler im Verfahren um „Stuttgart 21“ habe es sich nicht – wie häufig zu lesen – um eine Mediation, sondern um eine Schlichtung gehandelt, die mit einem Schlichterspruch endete, was bei einer Mediation „undenkbar“ wäre.

³⁶¹ Mediationsgesetz vom 21.07.2012, BGBl. I, S. 1577, zuletzt geändert durch Gesetz vom 31.08.2015, BGBl. I, S. 1474.

³⁶² Vgl. hierzu auch Teubert, S. 24.

- Eigenverantwortlichkeit,
- Unabhängigkeit und Neutralität des Mediators,
- keine Entscheidungsbefugnis des Mediators,
- Hinzuziehung Dritter nur mit Zustimmung der Parteien; § 2 Abs. 4 MediationsG,
- jede Partei und der Mediator kann entscheiden, jederzeit die Mediation zu beenden; § 2 Abs. 5 MediationsG.

Hervorzuheben ist, dass die gesetzliche Begriffsdefinition davon ausgeht, dass Mediation dann ansetzt, wenn ein Konflikt vorliegt, was bedeutet, dass die Beteiligten nicht (mehr) in der Lage sind, ihre Interessengegensätze aus eigener Initiative zu bereinigen.³⁶³ Es handelt sich also um eine Methode zur Beilegung eines Streits und nicht um eine Strategie zur Konfliktvermeidung im Vorfeld.³⁶⁴ Diese Konfliktsituation bzw. ein bereits eingetretener Streit werden im Folgenden als Prämisse aller weiteren Überlegungen unterstellt.

2. Ablauf einer Mediation

Bevor der Frage nachgegangen wird, ob überhaupt und in wie weit Konflikte, die im Bebauungsplanverfahren auftreten können, mediationsfähig sind, soll der übliche Ablauf eines Mediationsverfahrens in aller Kürze dargestellt werden.

a) Vorbereitung der Mediation

In dieser Phase findet der erste Kontakt des Mediators mit den Beteiligten statt. Er dient dazu, eine vertrauensvolle Kommunikation zwischen den Konfliktparteien und dem Mediator aufzubauen.³⁶⁵ Diese Vorbereitungsphase hat zum Ziel, die am Konflikt Beteiligten zu ermitteln, und zu beurteilen, ob in der konkreten

³⁶³ Vgl. zum Begriff des Konflikts und zum typischen Verlauf einer Eskalation, die die Einschaltung eines Dritten ratsam erscheinen lässt, sehr anschaulich: Teubert, S. 26 f.

³⁶⁴ So ausdrücklich der 11. Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/52/EG vom 21.05.2008 über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen – Mediationsrichtlinie, ABl. EU vom 24.05.2008, L 136/3 und auch Ferner, S. 25.

³⁶⁵ Ferner, S. 47, Teubert, S. 40.

Situation der aufgetretene Konflikt mit den Mitteln einer Mediation lösbar erscheint oder nicht. Sie stellt insofern eine erste „Konflikt diagnose“ dar.³⁶⁶

b) Festlegen der Spielregeln

Nach § 2 Abs. 2 MediationsG soll sich „... der Mediator vergewissern, dass die Parteien die Grundsätze und den Ablauf des Mediationsverfahrens verstanden haben.“ Um dies zu gewährleisten und den Umgang der Parteien miteinander zu versachlichen, wird zu Beginn der Mediation im öffentlichen Bereich üblicher Weise eine Vereinbarung zwischen den Beteiligten abgeschlossen, in der festgelegt wird, in welcher Form die Mediation durchgeführt werden soll, und insbesondere, welche Selbstverpflichtungen sich die Parteien im Mediationsverfahren auferlegen bzw. welchen Regeln sie folgen werden.³⁶⁷

c) Klärung der Interessen / Konfliktfelder

Die Klärung der Interessen und mithin der Konfliktfelder zwischen den Konfliktparteien stellt in Konfliktsituationen, die sich dadurch auszeichnen, dass sich die Beteiligten bisher als unfähig erwiesen haben, den Konflikt ohne Hilfe von Dritter Seite zu lösen, den ersten Schritt des Versuches dar, überhaupt wieder ins Gespräch zu kommen. Häufig finden sich zu Beginn einer Mediation fest zementierte Ansichten der Parteien über die eigene Position, die eigenen Ansprüche, das Verhalten der Gegenseite, die (negative) Einschätzung der Kompromissfähigkeit der Gegenseite etc. pp.

In dieser Situation werden in der Mediation bestimmte Kommunikationstechniken, wie z. B.:

- zurückführen von Diskussionen von der Beziehungs- auf die Sachebene,
- aktives Zuhören, paraphrasieren von Stellungnahmen,
- Zusammenfassen von Meinungsäußerungen,

³⁶⁶ Teubert, S. 40 m. w. N. zur Literatur und Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 4b BauGB, Rd. Nr. 68.

³⁶⁷ Ein Muster einer Vereinbarung über die Durchführung einer Mediation findet sich z. B. bei Ferner, S. 14 ff.

- gezieltes Nachfragen, wobei offene Fragen formuliert werden sollten,³⁶⁸

angewandt. Sie sollen zur Versachlichung der Diskussion führen und den Beteiligten die Sicherheit geben, dass der Mediator verstanden hat, welche Interessen die Beteiligten haben und wie sie diese gewichten. Sie sollen ferner dazu dienen, die Atmosphäre und damit die Beziehungen zwischen den Beteiligten zu verbessern.³⁶⁹ In dieser Phase geht es darum, zwischen den Positionen und den dahinter stehenden eigentlichen Interessen der Beteiligten nach Möglichkeit zu trennen.³⁷⁰ Dabei ist davon auszugehen, dass die Interessen der Beteiligten in der Regel ausgleich- und verhandelbar sind, was für die eingenommenen Positionen nicht gilt.

d) Lösungsoptionen entwickeln

Ist die Interessenlage der Beteiligten analysiert, geht es daran, Lösungsoptionen für den aufgetretenen Konflikt zu entwickeln. In der Mediation werden hierzu Problemlösungsstrategien mittels Einsatz verschiedener Kreativitätstechniken³⁷¹ wie z. B. Brainstorming, Brainwriting etc. empfohlen, die es den Beteiligten ermöglichen sollen, eingefahrene Wege und verfestigte Positionen hinter sich zu lassen. Der Mediator soll in dieser Phase vor allem darauf hinwirken, dass die Parteien ihre Interessen vollständig artikulieren, um nach Möglichkeit auch Alternativen zu entwickeln und Gemeinsamkeiten zu erkennen.³⁷²

e) Lösungsoption auswählen

Ergibt die Analyse des Konflikts und der Interessen der Beteiligten, dass auch unter Beachtung rechtlicher Vorgaben mehrere Konfliktlösungen möglich sind, dann kann und darf der Mediator bei der Gewichtung der Vor- und Nachteile der möglichen Lösungen helfen, indem er seine Einschätzung mitteilt. Die Entscheidung der Beteiligten für eine der möglichen Lösungen kann dabei im Einzelfall in der Mediation erleichtert werden, indem:

³⁶⁸ Vgl. statt vieler: Kessen/Troja in Haft/von Schlieffen, § 13 Rd. Nr. 30.

³⁶⁹ So auch Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 4b BauGB, Rd. Nr. 67.

³⁷⁰ Teubert, S. 42.

³⁷¹ Vgl. Kessen/Troja in Haft/von Schlieffen, § 13 Rd. Nrn. 47 ff.

³⁷² Teubert, S. 43/44.

- zusätzliche Verhandlungsgegenstände in die Einigung eingebracht werden und damit einhergehend eine Erweiterung möglicher Optionen erfolgt, oder
- eine Partei bei einem für sie nachrangigen Thema zu Gunsten eines besseren Ergebnisses bei einem für sie wichtigen Thema nachgibt.

Im Rahmen eines Bebauungsplanverfahrens ungeeignet dürften die in der Mediation ebenfalls angewandten Methoden der

- unspezifischen Kompensation, d. h. dass eine Partei ihre Interessen durchsetzt und die andere dafür eine Kompensation erhält, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Konfliktfall steht und
- der finanziellen Kompensation³⁷³

sein. Vgl. dazu nachstehend Kapitel F, II. Abschnitt, Nr. 7 am Schluss.

f) Formulierung der Mediationsvereinbarung

Das Ergebnis der Mediation, mithin die von den Konfliktparteien selbst gefundene Lösung, wird üblicher Weise in einer Mediationsvereinbarung – in § 2 Abs. 6 S. 3 MediationsG „Abschlussvereinbarung“ genannt – festgehalten. Diese Vereinbarung kann entweder von den Parteien selbst oder auch auf der Basis eines Vorschlags des Mediators ausformuliert werden.³⁷⁴ Nach § 2 Abs. 6 MediationsG wirkt der Mediator im Falle einer Einigung darauf hin dass die Parteien diese Vereinbarung in Kenntnis der Sachlage treffen und ihren Inhalt verstehen. Er hat die Parteien, die ohne fachliche Beratung an der Mediation teilnehmen, auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Vereinbarung bei Bedarf auch durch externe Berater überprüfen zu lassen.

³⁷³ Kessen/Troja in Haft/von Schlieffen, § 13 Rd. Nrn. 70 ff.

³⁷⁴ Teubert, S. 45 m. w. N.

II Mediation in der Bauleitplanung

1. Verhältnis zum gesetzlichen Verfahren

Wie schon erwähnt nennt § 4b BauGB in der Fassung, die diese Vorschrift im Rahmen der BauGB-Novelle 2013 gefunden hat, die Mediation ausdrücklich als eine Aufgabe, die von der planenden Gemeinde an einen „Dritten“ übertragen werden kann.

Bebauungsplanverfahren erscheinen für eine Mediation auf den ersten Blick deshalb geeignet, weil sie sich dadurch auszeichnen, dass unterschiedliche Interessen und Nutzungsvorstellungen für die zu überplanende Fläche in dem durch das BauGB hierfür vorgegebenen Verfahren ermittelt, einander gegenüber gestellt und gewichtet werden, was „... aufgrund des für die Bauleitplanung spezifischen planerischen Gestaltungsspielraums ... zahlreiche Kompromissmöglichkeiten eröffnet“.³⁷⁵ Dabei sind regelmäßig eine Vielzahl von Beteiligten mit entsprechend unterschiedlichen Interessen betroffen und eine Reihe von Rechtsvorschriften und abwägungsbeachtlichen Belangen zu berücksichtigen. Ziel dieses planerischen Prozesses ist es, eine möglichst für alle Betroffenen sach- und interessengerechte Lösung zu finden und festzulegen, indem auf dem Weg zu dieser Gesamtlösung planerische Optimierungen vorgenommen werden, die auf die vorgebrachten Belange reagieren.³⁷⁶

Auf den zweiten Blick zeigt sich allerdings schnell, dass im Bebauungsplanverfahren gesetzlich vorgegebene und nicht abdingbare Einschränkungen bestehen, deren Konsequenzen im Folgenden beleuchtet werden sollen. Diese gesetzlichen Vorgaben waren ursächlich dafür, dass noch vor kurzem erhebliche Zweifel formuliert wurden, ob die Mediation und andere auf Kooperation setzende Verfahren mit dem gesetzlichen Verfahren nach dem BauGB und mit dem Abwägungsgebot zu vereinbaren seien.³⁷⁷ Diese Zweifel wurden durch die Entscheidung des

³⁷⁵ Vgl. Battis in Battis/Krautzberger/Löhr/Mitschang, BauGB § 4b, Rd. Nr. 3.

³⁷⁶ Vgl. Holznagel/Ramsauer in Haft und von Schlieffen, § 28 Rd. Nr. 73 zum Planfeststellungsverfahren, das sich insoweit vom Bebauungsplanverfahren nicht unterscheidet.

³⁷⁷ Vgl. Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB § 4b, Rd. Nrn. 46 m. w. N.

BVerwG zur Mediation im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens zur Erweiterung des Flughafens Frankfurt am Main³⁷⁸ ausgeräumt, in der das BVerwG die Möglichkeit einer Mediation in einem öffentlichen Planungsverfahren grundsätzlich anerkannt hat.

Dennoch bleibt die Frage, was eine Mediation in einem Bebauungsplanverfahren mit einer (mindestens) zweistufigen Öffentlichkeitsbeteiligung, mithin einem Verfahren, das von vornherein auf Partizipation angelegt ist,³⁷⁹ zusätzlich leisten soll und kann. Letztlich muss es dabei bleiben, dass eine Mediation ein hoheitliches Bebauungsplanverfahren nur ergänzen, nicht aber ersetzen kann,³⁸⁰ zumal das umfassende Abwägungsgebot erfordert, dass alle möglicher Weise betroffenen Belange (also nicht nur jene der streitenden Parteien) berücksichtigt werden müssen. Diese Einschränkung durch die Abwägung ist den Beteiligten vor Beginn einer Mediation zu verdeutlichen, weil anderenfalls überzogene Erwartungen geweckt werden, die dazu führen, dass die Mediation das eigentlich angestrebte Ergebnis einer höheren Akzeptanz der Planung nicht zu erreichen vermag.³⁸¹

2. Mediation während des gesamten Verfahrens?

Schon aus dem in Kapitel D, II. Abschnitt vorgestellten Katalog der üblicher Weise am Bebauungsplanverfahren Beteiligten lässt sich ablesen, dass in Bebauungsplanverfahren eine Vielzahl von Interessen zu beachten sind. Unterschiedlichste Interessen Privater treffen im Bebauungsplanverfahren auf die Nutzungsabsichten des Vorhabenträgers und werden ergänzt durch öffentliche Interessen und Belange, die von den beteiligten Behörden oder sonstigen Trägern öffentlicher Belange in das Verfahren eingebracht werden. Es liegt in der Natur der Sache, dass einige dieser Interessen gleichgerichtet sein werden, während andere miteinander in Konflikt stehen.

³⁷⁸ BVerwG, Urteil vom 04.04.2012 – 4 C 8.09 -; NvwZ 2012, S. 1314.

³⁷⁹ Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 4b BauGB, Rd. Nr. 90.

³⁸⁰ Vgl. Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB § 4b, Rd. Nr. 50.

³⁸¹ So explizit Rüssel in Niedostatek, S. 52 zum Mediationsverfahren für die Erweiterung des Flughafens Frankfurt am Main, an das sich zahlreiche gerichtliche Auseinandersetzungen anschlossen.

Das führt zunächst zu der Frage, zu welchem Zeitpunkt und gegebenenfalls für welche Zeiträume eine Mediation im Bebauungsplanverfahren sinnvoller Weise ansetzen kann. Konkret: soll die Mediation so ausgestaltet sein, dass sie als „mitlaufende Mediation“³⁸² das gesamte Verfahren begleitet oder sollen lediglich einzelne problembehaftete Fragen also meist Interessen einzelner Beteiligter herausgegriffen und im Rahmen einer Mediation bearbeitet werden?

Krautzberger/Wagner unterscheiden zwischen einer vorauslaufenden, mitlaufenden und nachlaufenden Mediation im Bebauungsplanverfahren, wobei die vorauslaufende Mediation dadurch definiert wird, dass einzelne strittige Punkte gleichsam „vor die Klammer“ gezogen werden sollen, während die mitlaufende Mediation sich dadurch auszeichnen soll, dass „...*verfahrensbelastende Streitpunkte aus dem eigentlichen Verwaltungsverfahren herausgezogen und gesondert verhandelt werden.*“ Die nachlaufende Mediation soll „*flankierend zum Bebauungsplanbeschluss*“ eine Schutzmaßnahme darstellen, „... *um die betroffenen Bürger oder Umweltvereinigungen doch noch ... vom Gerichtsverfahren abzuhalten.*“³⁸³

Bei Lichte betrachtet heißt dies nichts anderes, als dass sowohl bei der vorauslaufenden als auch bei der mitlaufenden Mediation im Sinne der vorstehend widergegebenen Definition einzelne strittige Fragen in verschiedenen Stadien des gesetzlichen Verfahrens herausgegriffen und einer Mediation zugeführt werden sollen. Von einer „mitlaufenden“ im Sinne einer kontinuierlichen Mediation kann also keine Rede sein.

Losgelöst von solchen Definitionsproblemen ist klärungsbedürftig, wie ein in der Mediation gefundenes Ergebnis praktisch umgesetzt werden kann, nachdem das BauGB hier die Letztentscheidung der planenden Gemeinde in Form des Erlasses der Bebauungsplansatzung vorsieht.³⁸⁴

Dabei ist überdies zu berücksichtigen dass sich konfliktbehaftete Situationen im Laufe des Bebauungsplanverfahrens zwischen unterschiedlichen Beteiligten einstellen und auch mehrfach ändern können. So können Konflikte sowohl zwischen

³⁸² Vgl. Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB § 4b, Rd. Nrn. 93 ff.

³⁸³ Vgl. Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB § 4b, Rd. Nrn. 90 ff.

³⁸⁴ Battis in Battis/Krautzberger/Löhr/Mitschang, BauGB § 4b, Rd. Nr. 3 und ausführlich Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 4b BauGB, Rd. Nrn. 60 ff.

Gemeinde und Vorhabenträger, zwischen Vorhabenträger und Trägern öffentlicher Belange, zwischen Gemeinde/Vorhabenträger und Fachbehörden, zwischen unterschiedlichen Trägern öffentlicher Belange (z. B. amtlicher und ehrenamtlicher Naturschutz, Gewerbeaufsicht und Naturschutz, Naturschutz und Forstverwaltung, Wasserrecht und Naturschutz) auftreten, wobei sich mitunter auch Koalitionen bilden können, die nicht immer gegenüber den anderen Beteiligten offenkommuniziert werden. Die Anzahl und die Entwicklung möglicher Konfliktkonstellationen ist im Vorfeld kaum zu prognostizieren und muss im Rahmen der kontinuierlichen Umfeldanalyse³⁸⁵ laufend beobachtet werden. Dass sich im Rahmen der Bebauungsplanaufstellung nur ein einzelner Konflikt zeigt, der zudem während des gesamten Verfahrens unverändert und mit denselben Beteiligten bestehen bleibt, dürfte eher die Ausnahme darstellen.

3. Mediation bei einzelnen Verfahrensschritten?

Holzner/Ramsauer³⁸⁶ unternehmen, ohne Bezugnahme auf konkret der Mediation zuzuführende Streitfragen, den Versuch, die Mediation verschiedenen Verfahrensschritten des nach BauGB vorgesehenen Verfahrensablaufs zuzuordnen und schlagen als mögliche Tätigkeiten eines Mediators in der Bauleitplanung das Folgende vor:

- Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs.1 BauGB:

Soweit die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung, was bei komplexen Bebauungsplanverfahren der Regelfall ist, in Form einer öffentlichen Veranstaltung durchgeführt wird, könne es empfehlenswert sein, einen Mediator einzusetzen, der die Veranstaltung moderiert und eine Mittlerrolle zwischen der Gemeinde, den Trägern öffentlicher Belange und den Privaten übernimmt. Auf diese Weise könnten die in diesem Verfahrensschritt häufig noch stark von einander abweichenden Interessen in einer sachgerechten, die Beziehungsebene ausdrücklich meidenden, Diskussion erörtert werden, um den Zweck der Veranstaltung, nämlich die Sammlung abwägungsrelevanter Informationen, zu erreichen.

³⁸⁵ Vgl. Kapitel E, I. Abschnitt.

³⁸⁶ Vgl. Holzner/Ramsauer in Haft/von Schlieffen, § 28 Rd. Nr. 86 und 88.

- Die Offenlage und Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nach § 3 Abs. 2 BauGB

In diesem Verfahrensschritt werde nicht in jedem Fall eine weitere öffentliche Veranstaltung durchgeführt. Im Mittelpunkt stünden die Sammlung weiterer Informationen zu den Änderungen und im Idealfall Optimierungen die seit der frühzeitigen Beteiligung an der Planung vorgenommen wurden. Hier könnte sich ein Mediator bei der Auswertung der Stellungnahmen einbringen.

Betrachtet man die vorstehenden Vorschläge allerdings näher, so zeigt sich, dass es sich dabei inhaltlich nicht um eine Mediation im Sinne einer Konfliktbewältigung sondern ausschließlich um die Moderation dieser Verfahrensschritte handelt. Zweifelsohne kann der Einsatz eines Moderators gerade bei Bürgerinformationsveranstaltungen in größeren Projekten sinnvoll sein, um die Diskussionsleitung bewusst einem Nichtbeteiligten zu übertragen und damit zu erreichen, dass Diskussionsbeiträge auf der Sachebene und nicht auf der emotionalen Ebene vorgebracht und erörtert werden. Das Verfahrensmanagement sollte sich auch im Vorfeld einer solchen Veranstaltung zusammen mit Gemeinde und Vorhabenträger überlegen und entscheiden, ob ein Moderator (der dann weder Gemeindebediensteter noch Mitarbeiter des Vorhabenträgers noch ein Mitglied des Verfahrensmanagements sein sollte) bei öffentlichen Informationsveranstaltungen eingesetzt werden soll. Mit einer Mediation hat eine solche Moderation nach der eingangs zu Grunde gelegten Definition allerdings nichts zu tun.

4. Punktuelle Mediation bei Konflikten im Bebauungsplanverfahren?

Letztlich dürfte sich jeder Versuch einer Mediation in der Bauleitplanung darauf beschränken, der Mediation zugängliche Konflikte um Sachthemen (z. B. Nutzungskonflikte), die in jedem Bebauungsplanverfahren in jeder Verfahrensphase und mit unterschiedlichen Beteiligten vorkommen können, zu bearbeiten. Die nachfolgenden Beispiele sollen solche Sachthemen anhand praktischer Erfahrungen aufzeigen.

Beispiel 1:

Ein Vorhabenträger plant eine immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlage, die aus mehreren Modulen besteht. Die einzelnen Module haben unterschiedliche Umweltauswirkungen (Schall, Geruch, Staub etc.) im Rahmen der Ausarbeitung der Fachgutachten für den Bebauungsplan entstehen Differenzen zwischen Gemeinde und Vorhabenträger über die am wenigsten beeinträchtigende Positionierung einzelner Module. Es stellt sich die Frage, ob die Anordnung der Module durch räumlich konkretisierte Bebauungsplanfestsetzungen verbindlich vorgegeben werden oder ob und in welchem Umfang dem Vorhabenträger räumliche Flexibilität bei der Anordnung der Module belassen, die Konfliktlösung mithin ins Genehmigungsverfahren verlagert werden soll.

Beispiel 2:

Die Aufstellung des Bebauungsplans erfordert mehrere naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen, die um ihrer Funktion willen nicht beliebig in Abschnitte aufgeteilt werden können, bei vollständiger Ausführung aber den durch den Bebauungsplan ausgelösten Kompensationsbedarf überschreiten. Der Vorhabenträger sucht eine Lösung, bei der er die überschüssige Kompensation in einem projekteigenen Ökokonto verbuchen kann. Gemeinde oder auch Landkreis überlegen, ob die Maßnahmen nicht auch in ein Ökokonto der Gemeinde oder des Landkreises eingebracht werden sollten.

Beispiel 3:

Die Gemeinde vereinbart mit einem Sportverein, dass die auf einem angrenzenden Sportplatz auszuführenden Sportarten und Spielzeiten eingeschränkt werden und stellt diese Vereinbarung in die Abwägung der Belange ein.³⁸⁷

Beispiel 4:

Die Gemeinde vereinbart mit den Grundstückseigentümern eines an einen geplanten Gewerbebetrieb angrenzenden allgemeinen Wohngebiets,

³⁸⁷ Birk, Städtebauliche Verträge, Rd. Nr. 494 und 508.

dass diese nur den Anspruch auf die Einhaltung der Lärmwerte eines MI haben und stellt diese Vereinbarung in die Abwägung ein.³⁸⁸

Beispiel 5:

Eine Papierfabrik plant die Erweiterung ihres Betriebsareals und benötigt dazu unter anderem eine Direkteinleitungsgenehmigung für anfallendes Abwasser aus dem Produktionsprozess in ein angrenzendes Gewässer. Sie verpflichtet sich im Rahmen einer Mediationsvereinbarung nicht nur, die geltenden Grenzwerte für Abwassereinleitungen um einen bestimmten Prozentsatz zu unterschreiten, sondern auch dazu, einen Spielplatz neu mit Geräten auszustatten.³⁸⁹

Anhand dieser Beispiele ist zu prüfen, ob der aufgetretene Konflikt unter Beachtung der vorstehend geschilderten Besonderheiten eines komplexen Bebauungsplanverfahrens mediationsfähig ist und ob die in der Mediation erzielte Einigung im Bebauungsplan rechtlich zulässiger Weise umgesetzt werden kann.

Unter „Mediationsfähigkeit“ versteht man dabei:

- Der Konflikt muss kompromissfähig sein. D. h., es muss eine Situation gegeben sein, bei der ein Verhandlungserfolg der einen Seite nicht notwendiger Weise auf Kosten der anderen Seite geht, sondern beide Seiten sich aus der Durchführung der Mediation einen Gewinn versprechen dürfen.³⁹⁰
- Die Beteiligten müssen an einer konstruktiven Lösung ein ausreichendes Eigeninteresse haben. Es darf also nicht darum gehen, dass aus dem Mediationsverfahren nur ein Zeitgewinn für eine Partei, die das Vorhaben nicht will, gezogen werden soll.³⁹¹ Die grundsätzliche Kooperationsbereitschaft der Parteien muss vorhanden sein.³⁹²

³⁸⁸ Vgl. vorhergehende Fußnote.

³⁸⁹ Deutzmann, in Niedostatek, S. 79.

³⁹⁰ Vgl. Holznagel/Ramsauer in Haft/von Schlieffen, § 28 Rd. Nr. 12 ff., Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB § 4b, Rd. Nr. 68 ff.

³⁹¹ Vgl. Holznagel/Ramsauer in Haft/von Schlieffen, § 28 Rd. Nr. 15 ff.

³⁹² Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB § 4b, Rd. Nr. 69.

- Die Mediation ist mit den Personen oder Institutionen durchzuführen, die über die entsprechende Verhandlungsmacht verfügen.³⁹³
- Das Ergebnis der Mediation muss umsetzbar, also mit der Rechtsordnung vereinbar sein.

5. Mediation in der Bauleitplanung und Vertraulichkeit

Beim Bebauungsplanverfahren handelt es sich – wie mehrfach ausgeführt – um ein Verfahren mit gesetzlich vorgesehener Öffentlichkeitsbeteiligung. Es besteht immer ein öffentliches Interesse an den Ergebnissen der Planung, so dass auch bei einer Mediation über strittige Einzelfragen im Sinne der vorstehenden Beispiele die Information der Öffentlichkeit unabdingbar erforderlich ist. Am Prinzip der Vertraulichkeit der Mediation müssen folglich Abstriche gemacht werden. Erreichbar sollte sein, dass zumindest während einer laufenden Mediation die Parteien davon absehen, die Öffentlichkeit in manipulativer Absicht über die Verhandlungen oder Zwischenergebnisse der Gespräche zu unterrichten.³⁹⁴

6. Freiwilligkeit einer Mediation in der Bauleitplanung

Inwieweit die Parteien im Rahmen der Bauleitplanung einer Mediation tatsächlich freiwillig zustimmen erscheint fraglich. Die in der Bauleitplanung zu bearbeitenden Fragestellungen zeichnen sich im Gegensatz zu z. B. zivilrechtlichen oder familienrechtlichen Ansprüchen, die oft Gegenstand erfolgreicher Mediation sind, dadurch aus, dass ihre Lösung der Dispositionsbefugnis der Streitenden häufig ganz oder zu Teilen entzogen ist. Im Vordergrund steht bei Mediationen in der Bauleitplanung wohl eher die Hoffnung und das Interesse auf diese Weise höhere Zustimmung zum geplanten Vorhaben erzeugen und damit langwierige gerichtliche Auseinandersetzungen vermeiden zu können.³⁹⁵ Dem korrespondiert, dass sich manche Partei vielleicht auch nicht „traut“, sich einer vorgeschlagenen Mediation zu verweigern, um nicht dadurch in den Ruf zu geraten, nicht kompromissfähig zu sein, sondern das Vorhaben um jeden Preis „durchziehen“ zu wollen.

³⁹³ Vgl. Holznel/Ramsauer in Haft/von Schlieffen, § 28 Rd. Nr. 15 ff.

³⁹⁴ Ebenso Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 4b BauGB, Rd. Nr. 116 und Rüssel in Niedostatek, S. 62.

³⁹⁵ So ausdrücklich: Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 4b BauGB, Rd.Nr. 90 ff.

7. Umsetzung von Mediationsergebnissen in der Bauleitplanung

Die vorstehenden Beispiele 1 bis 3 als punktuelle Mediationsvereinbarungen zur Lösung einzelner Konfliktsituationen im Bebauungsplanaufstellungsverfahren sind geeignet, in die Abwägung der Belange nach § 1 Abs. 7 BauGB eingestellt zu werden, da die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials vom eigentlichen Abwägungsvorgang zu trennen ist. Dessen ungeachtet bedürfen sie außerdem der rechtlichen Umsetzung im Bebauungsplan. Der Abschluss einer Mediationsvereinbarung für sich genommen leistet diese Umsetzung nicht. Es bedarf vielmehr darüber hinaus der verbindlichen Festlegung des Mediationsergebnisses in der Bebauungsplansatzung durch entsprechende Festsetzungen im Bebauungsplan oder – für den Fall, dass eine Festsetzungsmöglichkeit nicht besteht, weil die gefundene Einigung nicht nach § 9 Abs. 1 BauGB in Verbindung mit der BauNVO festsetzungsfähig ist – der Einstellung einer nach § 11 Abs. 1 BauGB getroffenen Vereinbarung in die Abwägungsentscheidung.

Im Rahmen der Abwägungsentscheidung wiederum sind auch die Interessen Dritter, die am Konflikt nicht beteiligt waren, aber durch die gefundene Konfliktlösung in ihren Interessen betroffen werden, mit zu berücksichtigen. Ferner ist sicher zu stellen, dass die in der Mediation gefundene Einigung nicht zu einer unzulässigen planerischen Vorbindung oder zu einem Abwägungsfehler führt. Eine Vorprägung von Planinhalten durch Absprachen, die Ergebnis eines Mediationsprozesses sind, hätte wegen der damit zwingend einhergehenden unzulässigen planungsrechtlichen Vorbindung, die Unwirksamkeit des Bebauungsplans zur Folge.³⁹⁶ Allein die Tatsache, dass eine zulässige und rechtlich umsetzbare Mediationsvereinbarung zu einem Einzelproblem getroffen wurde, stellt für sich genommen noch keine planerische Vorbindung dar, wenn sie als ein Belang unter anderen in die Abwägung eingestellt und so ausgestaltet wird, dass der Gemeinderat durch die Vereinbarung nicht in seiner Entscheidungsbefugnis eingeschränkt wird.

Die zwischen den Beteiligten im Rahmen der Mediation herausgearbeiteten Kompromisse sind nur dann und insoweit geeignet im Bebauungsplanverfahren

³⁹⁶ Holzengel/Ramsauer in Haft/von Schlieffen, § 28 Rd. Nr. 77 und 91.

umgesetzt zu werden, als sie mit der Rechtsordnung vereinbar sind.³⁹⁷ Dabei kann eine Mediation für die Abwägung im Bebauungsplanverfahren insoweit beachtlich sein, als die in der Mediation gewonnenen Erkenntnisse selbstverständlich zum Abwägungsmaterial gehören³⁹⁸ und ihre Nichtberücksichtigung folglich einen Abwägungsfehler darstellen kann.³⁹⁹ Dasselbe gilt für zulässige öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, etwa auf der Basis der Möglichkeiten, die § 11 BauGB bietet, die zur Umsetzung des Mediationsergebnisses getroffen wurden. Auch sie sind Bestandteil der Bebauungsplanabwägung und dort zu berücksichtigen.⁴⁰⁰

Nach diesen Kriterien sind die Vereinbarungen der vorstehenden Beispiele 4 und 5 nicht geeignet, in einem Bebauungsplanverfahren umgesetzt zu werden. Beispiel 4 stellt einen unzulässigen Vertrag zu Lasten Dritter dar, weil die Interessen der Mieter und anderer Nutzer nicht berücksichtigt werden.⁴⁰¹ Beispiel 5 stellt einen klaren Verstoß gegen das sog. „Kopplungsverbot“ des § 11 Abs. 2 BauGB dar und führt die Vereinbarung in die Nichtigkeit.⁴⁰² Die Einstellung dieser Vereinbarungen in die Abwägung führt folglich zu einem Abwägungsfehler und kann die Unwirksamkeit des Bebauungsplans zur Folge haben.⁴⁰³

III Das Verfahrensmanagement als Mediator?

Unter Berücksichtigung der Einschränkungen, die sich aus den oben aufgeführten Beispielen ergeben, stellt sich die Frage, ob das Verfahrensmanagement bei Auftreten von Konflikten im Bebauungsplanverfahren die Rolle des Mediators übernehmen kann bzw. auf Wunsch der Konfliktbeteiligten übernehmen sollte.

³⁹⁷ Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB § 4b, Rd. Nr. 56.

³⁹⁸ Battis in Battis/Krautzberger/Löhr/Mitschang, BauGB § 4b, Rd. Nr. 3 und Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 4b BauGB, Rd. Nr. 60.

³⁹⁹ Vgl. auch BVerwG, Urteil vom 04.04.2012 – 4 C 8.09 -; NVwZ 2012, 1314 zur „Mediationsnacht“ in der Planfeststellung für den Flughafen Frankfurt am Main.

⁴⁰⁰ Birk, Bauplanungsrecht in der Praxis, S. 285 ff.

⁴⁰¹ Birk, Städtebauliche Verträge, Rd. Nr. 508.

⁴⁰² Vgl. dazu z. B. BVerwG, Urteil vom 16.05.2000 – 4 C 4/99 -; ZfBR 2000, S. 491. Die von Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 4b BauGB, Rd. Nr. 66 vertretene, optimistische Auffassung, man dürfe das Kopplungsverbot nicht „*zu eng fassen*“, weil „*zu strenge Anforderungen an die Kausalität kreative win-win-Lösungen erschweren*“ wird im Hinblick auf zahlreiche vorliegende Rechtsprechung nicht nur des BVerwG sondern auch einiger Oberverwaltungsgerichte nicht geteilt.

⁴⁰³ So OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 28.03.2008 – 3 M 188/07 -; Juris, a. A. wohl BVerwG, Beschluss vom 23.12.1993 – 4 B 143/93 - allerdings entgegen BVerwG, Urteil vom 23.08.1991 – 8 C 61/90 -.

1. Neutralität des Verfahrensmanagements

In Kapitel E, I. Abschnitt wurden die Rolle und die Funktion des Verfahrensmanagements näher beleuchtet. Ausgehend von dieser Rollen- und Funktionsbeschreibung ist es nicht fernliegend, dass zumindest eine der an einem Konflikt beteiligten Parteien zu dem Schluss kommen könnte, dass das Verfahrensmanagement zusätzlich in einer strittigen Frage die Funktion eines Mediators übernehmen könnte.

Zu den Grundsätzen des Mediationsverfahrens gehört, dass der Mediator neutral im Sinne einer Allparteilichkeit sein soll⁴⁰⁴. Diese Forderung an den Mediator hat auch in § 1 Abs. 2 MediationsG Eingang gefunden. Wiewohl in Kapitel E, I. Abschnitt dargelegt wurde, dass das Verfahrensmanagement keine Interessenvertretung für einen der Beteiligten wahrnimmt, sondern ausschließlich im Interesse des Verfahrens tätig wird, stellt sich die Frage, in wie weit das Verfahrensmanagement neutral im Sinne eines Mediationsverfahrens sein kann bzw. ob völlige Neutralität mit der Absicht, die Konfliktlösung allein den Parteien zu überlassen, im Kontext komplexer Verfahren zur Schaffung von Baurecht überhaupt erstrebenswert ist.

Die Klärung der Neutralität eines Mediators kann entweder in einem Auswahlverfahren oder durch eine Neutralitätsprüfung durch den vorgesehenen Mediator selbst erfolgen.⁴⁰⁵ Ein Auswahlverfahren scheidet aus, wenn ein bereits tätiges Verfahrensmanagement zusätzlich mit einer Mediation beauftragt werden soll. Insoweit steht der Mediator, wenn sich die Parteien darauf einlassen, bereits fest. Diese Konstellation hindert aber nicht, dass der designierte Mediator in diesem Fall selbst eine Neutralitätsprüfung vornimmt. Die Empfehlung an das Verfahrensmanagement kann nur lauten, eine solche eigene Prüfung stets durchzuführen.

Entscheidend ist, ob die Beteiligten einer oder mehreren Personen, von denen bekannt ist, dass sie als Verfahrensmanagement zuvor schon im Verfahren tätig waren, die erforderliche Neutralität zubilligen oder nicht. Ist dies bei einem oder mehreren am Konflikt Beteiligten nicht der Fall so kann das Verfahrensmanage-

⁴⁰⁴ Kracht in Haft/von Schlieffen, § 12, Rd. Nr. 14 ff.

⁴⁰⁵ Kracht in Haft/von Schlieffen, § 12, Rd. Nr. 32 ff.

ment eine Mediation im Bebauungsplanverfahren nicht übernehmen. Dasselbe gilt, wenn das Verfahrensmanagement abweichend von der in Kapitel E, I. Abschnitt empfohlenen Funktion ein Eigeninteresse an der Planung hat.⁴⁰⁶

Auf die Frage, wer das Verfahrensmanagement im konkreten Fall beauftragt hat kommt es bei der Entscheidung ob es im Konfliktfall zusätzlich mit einer Mediation beauftragt werden soll dagegen nicht an. Es ist aber unabdingbar notwendig, dass die vom Verfahrensmanagement zusätzlich übernommene Aufgabe sorgfältig definiert, gegenüber allen Beteiligten kommuniziert und von den Konfliktparteien akzeptiert wird. Der Abschluss einer Vereinbarung mit den Konfliktbeteiligten, in der diese Zusatzaufgabe definiert wird, empfiehlt sich in jedem Fall.

2. Verfahrensmanagement und aktive Mediation

In der Literatur zur Mediation wird das Prinzip der Selbstverantwortlichkeit der Parteien im Mediationsverfahren in den Blick genommen.⁴⁰⁷ Mit diesem Prinzip soll zum Ausdruck gebracht werden dass die Konfliktparteien in der Mediation autonom an der Lösung ihres Konflikts arbeiten sollen und dass insbesondere der Mediator nicht in der Rolle eines Schiedsrichters oder Schlichters auftritt. Seine Aufgabe ist vielmehr die Unterstützung der Konfliktparteien in den Verhandlungen. ⁴⁰⁸ § 1 Abs. 2 MediationsG hebt diese Funktion hervor, wenn dort geregelt ist, dass „... der Mediator eine unabhängige und neutrale Person ohne Entscheidungsbefugnis“ ist. Damit scheidet z.B. die planende Gemeinde als möglicher Mediator wegen der ihr zukommenden Entscheidungsbefugnis aus. Sie kann sich nicht in die Rolle „eines unabhängigen Vermittlers zurückziehen.“⁴⁰⁹ Das Verfahrensmanagement hat dieses Problem jedenfalls dann nicht wenn es in der in Kapitel F, I. Abschnitt Nr. 3 und 4 beschriebenen Funktion tätig wird und erscheint insoweit geeigneter für die Wahrnehmung der Aufgaben des Mediators als ein Mitarbeiter der Gemeinde oder einer der beteiligten Behörden.

⁴⁰⁶ Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB § 4b, Rd. Nr. 34.

⁴⁰⁷ Niedostatek in Niedostatek, S. 45, Teubert, S. 51.

⁴⁰⁸ Kracht in Haft/von Schlieffen, § 12, Rd. Nr. 102 ff.

⁴⁰⁹ Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 4b BauGB, Rd. Nr. 4. Ebenso Teubert, S. 216 der anspricht, dass eine Vermittlung durch Mitarbeiter der entscheidungsbefugten Behörde dann problematisch ist, wenn eine behördliche Entscheidung zur Lösung des Konflikts erforderlich oder hilfreich ist. Eine Konstellation, die zu Beginn einer Mediation nicht in jedem Fall absehbar ist.

Aus dem Prinzip der Selbstverantwortung der Parteien hat sich der Begriff der passiven bzw. der aktiven Mediation entwickelt. Bei der passiven Mediation beschränkt sich die Rolle des Mediators auf die eines Kommunikators oder Verfahrenswalters. Er übernimmt keine Verantwortung für das Mediationsergebnis und enthält sich jeder inhaltlichen Einflussnahme auf das Verhandlungsergebnis. Er interveniert selbst dann nicht, wenn einer Partei ein Nachteil entsteht und sie das nicht bemerkt. Er bringt keine eigenen Lösungsvorschläge in die Verhandlungen ein.⁴¹⁰ Teilweise wird demgegenüber auch die Ansicht vertreten, der Mediator solle die Möglichkeit haben, eigene inhaltliche Vorschläge einzubringen. Dies könne die Akzeptanz für einen Vorschlag schon deshalb erhöhen, weil der Mediator selbst nicht am Konflikt beteiligt ist.⁴¹¹ Die Stellung des Mediators im Konflikt ändert sich allerdings beträchtlich wenn er in diesem Sinne eine aktive Rolle einnimmt. Er nimmt den Parteien damit ein Stück ihrer Eigenverantwortung.⁴¹² Dies birgt Chancen ebenso wie z. B. das Risiko, von den Parteien irgendwann nicht mehr als neutral wahrgenommen zu werden.

Geht man davon aus, dass das Verfahrensmanagement grundsätzlich mit Zustimmung der Beteiligten eine Mediation durchführen könnte, dann lässt sich die Rolle eines passiven Moderators mit der Funktion des Verfahrensmanagements als dem Verfahren selbst verpflichtetes Team und mit dessen Aufgabe in einem komplexen Planungsverfahren letztlich nicht vereinbaren. Das Verfahrensmanagement ist nicht neutral, was das Ergebnis seiner Tätigkeit angeht. Es hat – wie dargelegt – die Aufgabe, für ein formell und materiell rechtmäßiges Bebauungsplanverfahren mit dem Ziel eines wirksamen Bebauungsplans als Grundlage für die Genehmigung und Realisierung des angestrebten städtebaulichen Vorhabens zu sorgen.

Die Passivität eines Verfahrensmanagements in der Funktion eines Mediators findet folglich schon dort ihre Grenze, wo die Parteien bei ihren Verhandlungen in der Mediation auf Ergebnisse zusteuern, die rechtswidrig und damit in zulässiger Weise nicht umsetzbar sind. Das Verfahrensmanagement kann in einer Mediation deshalb nur eine Rolle einnehmen, die einer aktiven Mediation entspricht. Das heißt, dass der Mediator alle an der Konfliktlösung interessierten Parteien ausfindig macht, dass er auch inhaltliche Vorschläge in das Verfahren

⁴¹⁰ Kracht in Haft/von Schlieffen, § 12, Rd. Nr. 103 und Teubert, S. 52 f.

⁴¹¹ Teubert, S. 53 m. w. Literaturnachweisen.

⁴¹² Vgl. vorhergehende Fußnote.

einbringen kann und die Möglichkeit hat, Machtungleichgewichte auszugleichen.⁴¹³ Dazu gehört auch, dass er die Parteien darauf hinweist, wenn ein von Ihnen angestrebtes Verhandlungsergebnis wegen eines damit einhergehenden Verstoßes gegen rechtliche Vorgaben nicht umsetzbar wäre.

Im Rahmen einer aktiven Mediation kann ein Mediator auch inhaltlich mitarbeiten, solange er darauf achtet, dass seine Vorschläge von den Parteien als Vorschläge eines neutralen Dritten akzeptiert werden, indem er den Beteiligten die seinem Vorschlag zugrunde liegenden Motive und rechtlichen Einschätzungen bzw. bestehende rechtliche Rahmenbedingungen offenlegt und die jeweiligen Vor- und Nachteile für die Beteiligten darstellt,⁴¹⁴ um auf diese Weise zu vermeiden, dass er in manipulativer Weise auf die Konfliktparteien Einfluss nimmt.⁴¹⁵ Dabei ist es Aufgabe des Mediators, darauf zu achten, dass den Parteien genügend Freiraum bleibt, um diesen Vorschlag ohne Druck gründlich zu überprüfen.

⁴¹⁶

Die Rolle des aktiven Mediators entspricht damit weitgehend der Rolle, die das Verfahrensmanagement bei der Lösung in Bebauungsplanverfahren auftretender Konflikte mit Zustimmung der betroffenen Parteien einnehmen kann. Sie entspricht auch der Intention, die der Gesetzgeber bei der Einführung des § 4b BauGB mit dem Bau- und Raumordnungsgesetz⁴¹⁷ ausweislich der Gesetzesbegründung verfolgt hat. Dort wird der in § 4b BauGB genannte „Dritte“ ausdrücklich als „Projekt- und Verfahrensmittler“ bezeichnet, *„dessen gesetzliche Verankerung zu einem stärkeren Gebrauch dieses verfahrensbeschleunigenden Instruments führen“*⁴¹⁸ soll.

Der Dritte wird also in der Gesetzesbegründung zur Einführung des § 4b Satz 2 BauGB ausdrücklich in der Erwartung genannt, sein Einsatz könne geeignet sein, das Verfahren zu beschleunigen. Eine solche Beschleunigung ist zu erwarten, wenn es dem „Dritten“ gelingt, zu einem sachgerechten und für die Betroffenen akzeptablen Interessenausgleich zu kommen. Damit geht die Gesetzesbegründung zu § 4 b Satz 2 BauGB erkennbar von der Rolle eines aktiven Mediators aus

⁴¹³ Kracht in Haft/von Schlieffen, § 12, Rd. Nr. 104.

⁴¹⁴ Ebenso Teubert, S. 53.

⁴¹⁵ So auch Teubert, siehe vorhergehende Fußnote.

⁴¹⁶ Kracht, a. a. O. § 12, Rd. Nr. 106 ff. und Teubert, siehe vorhergehende Fußnote.

⁴¹⁷ Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuches und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung vom 18.08.1997, BGBl. I 1997, 2081.

⁴¹⁸ BT-Drs. 635/96, S. 47.

und sieht darin keinen Widerspruch zu der in § 1 Abs. 2 MediationsG geforderten Neutralität. Krautzberger/Wagner nehmen diese Verschränkungen zwischen den Aufgaben eines Mediators und eines Verfahrensmanagers ebenfalls in den Blick und sind der Ansicht, dass dem Mediator „... zwangsläufig immer mehr die Funktion eines Verfahrensmanagers zukommt, der die Parteien dabei unterstützt, die verloren gegangene Kommunikation wieder herzustellen.“ Er werde dabei „... als Helfer für alle Beteiligten, auch für die Gemeinde tätig, ohne jedoch Partei zu ergreifen. Er und sein Team schalten sich im Auftrag aller Beteiligten zunächst in alle streitigen Verhandlungen ein und führen nach den aufgezeigten Prinzipien der Mediation eine Klärung herbei. Nach und nach entwickelt sich hieraus ein das Verfahren begleitendes Konfliktmanagement.“⁴¹⁹

Dem entspricht, dass es in jedem Verfahrensstadium Aufgabe des Verfahrensmanagements ist, die Rechtslage zu prüfen oder prüfen zu lassen, und bei Lösungsansätzen mit zu bedenken, ob die gefundene Lösung rechtsfehlerfrei umsetzbar ist. Gerade diese rechtliche Überprüfung ist in der Praxis für das Verfahrensmanagement häufig Anlass dafür, den Parteien Regelungsvorschläge selbst dann zu unterbreiten, wenn sie inhaltlich schon selbst zu einer Lösung gefunden haben, diese allerdings noch der rechtlichen Umsetzung, sei es in Form einer Bebauungsplanfestsetzung oder in Form einer vertraglichen Regelung bedarf.

Beispiel 1:

Das Verfahrensmanagement legt gegenüber Gemeinde und Vorhabenträger dar, welche Vor- und Nachteile für die planende Gemeinde und die Nutzungsabsichten des Vorhabenträgers mit einer Festsetzung entweder als Gewerbegebiet oder als Sondergebiet verbunden wären. Im Rahmen aktiver Mediation darf das Verfahrensmanagement sich zu den möglichen Bebauungsplanfestsetzungen äußern, ohne seine Neutralität aufzugeben, wenn es gegenüber Gemeinde und Vorhabenträger seine Vorschläge begründet und sicherstellt, dass beide dieselben Informationen als Grundlage für die von ihnen zu findende Einigung über die schließlich zu wählende Festsetzung erhalten.

⁴¹⁹ Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 4b BauGB, Rd. Nr. 100.

Beispiel 2:

Das Verfahrensmanagement in einer dem Mediator vergleichbaren Funktion gibt seine Neutralität auf, wenn es in den Vertragsverhandlungen zwischen Gemeinde und Vorhabenträger über die Berechnung und Zuordnung von Folgekosten des Vorhabens ausschließlich die Interessen einer der beiden Vertragsparteien vertritt und es zulässt oder gar aktiv fördert, dass damit eine der beiden Parteien einen vermeidbaren wirtschaftlichen Nachteil erfährt.

Beispiel 3:

Das Verfahrensmanagement kann auch in Vertragsverhandlungen mit eigenen Regelungsvorschlägen aktiv werden, solange es sich darauf beschränkt, den rechtlichen Rahmen und die innerhalb dieses Rahmens denkbaren, sachgerechten Variationsmöglichkeiten aufzuzeigen. Es empfiehlt sich, in diesem Fall die Neutralität ausdrücklich durch den Hinweis klarzustellen, dass die Einigung selbst Sache der Vertragschließenden bleibt.

Wechselt das Verfahrensmanagement im Falle des vorstehenden Beispiels 2 in die Rolle des Interessenvertreters einer Partei, ohne dies offen zu legen, so nimmt es damit in Kauf, in seiner der Förderung des Rechtsverfahrens dienenden Rolle insgesamt unglaubwürdig zu werden und gefährdet damit unter Umständen den Projekterfolg als Ganzes.

Die Rolle des aktiven Mediators, die im Hinblick auf die Aufgabe des Verfahrensmanagements allein zielführend sein kann, bringt es mit sich, dass das Verfahrensmanagement sowohl vom Vorhabenträger als auch von der Gemeinde unter Umständen vertrauliche Informationen erhält, die einer der Beteiligten offenlegt, um z. B. seine Motivation oder auch nicht veränderbare Grenzen möglichen Entgegenkommens gegenüber der jeweils anderen Partei zu begründen. Es versteht sich von selbst, dass derartige Informationen nicht an „die andere Seite“ oder Dritte weiter gegeben werden dürfen. Aus der hier befürworteten aktiven Rolle des Verfahrensmanagements in der Funktion eines Mediators ergibt sich, dass Einzelgespräche des Verfahrensmanagements mit den jeweiligen Konfliktpartei-

en ermöglicht werden müssen. Dies setzt voraus, dass mit dieser Vorgehensweise auf Seiten der Konfliktbeteiligten ausdrücklich Einvernehmen besteht.

IV Fazit

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass beim Verfahrensmanagement in Bebauungsplanverfahren der Einsatz der Mediation in bestimmten konfliktbehafteten Einzelfragen sinnvoll sein kann. Eine mitlaufende im Sinne einer kontinuierlichen Mediation erscheint demgegenüber weder sinnvoll noch erforderlich, weil es nicht wahrscheinlich ist, dass sich derselbe Konflikt trotz Optimierung der Planung noch dazu mit denselben Konfliktbeteiligten durch das gesamte Verfahren zieht und weil sich ein solches „Verfahren im Verfahren“ geradezu anbietet, das Verfahren insgesamt zu manipulieren oder zu verzögern. Darüber hinaus kann die Abgrenzung der Aktivitäten im Mediationsverfahren zu den formalisierten Verfahrensschritten nach BauGB im Einzelfall schwierig sein und zu Fehlern bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials führen. Die Mediation im Bebauungsplanverfahren findet ihre Grenze dort wo die Ergebnisse nicht mit rechtlichen Vorgaben in Übereinstimmung gebracht werden können.

Das Verfahrensmanagement hat eine andere Aufgabe als der Mediator im Konflikt, kann aber – das Einverständnis der Beteiligten vorausgesetzt – in konkret definierten Konflikten zu Einzelfragen, deren Beilegung auf andere Weise nicht gelingt, als Mediator eingesetzt werden. Insofern kann die Mediation durch das Verfahrensmanagement die Abwägungsentscheidung bezogen auf einzelne strittige Fragen vorbereiten und erleichtern, wenn es gelingt, auf diese Weise das Abwägungsmaterial zu straffen und die Komplexität der planerischen Entscheidung zu reduzieren.⁴²⁰ Eine solche Mediation stellt eine Zusatzaufgabe zum Katalog der vom Verfahrensmanagement im Bebauungsplanverfahren zu erbringenden Leistungen dar und ist gesondert von den sonstigen Leistungen des Verfahrensmanagements zu betrachten und zu vereinbaren.

Wird das Verfahrensmanagement auf Wunsch der Beteiligten auf diese Weise zusätzlich tätig, dann kann es nicht im Sinne eines passiven Mediators neutral sein, sondern hat mit Blick auf seine Aufgabe, das Verfahren zu dem Ergebnis eines formell und materiell nicht zu beanstandenden Bebauungsplans zu führen, eine

⁴²⁰ vgl. vorhergehende Fußnote.

aktive Rolle. Es ist verpflichtet, seine Rolle im gesamten Verfahren sich selbst gegenüber in der jeweiligen Situation zu reflektieren und gegenüber den Beteiligten offen zu kommunizieren und darauf zu achten, dass es die Beteiligten zwar zu einem sachgerechten Konsens hinführen soll, dabei aber nicht zum Interessenvertreter einer der beteiligten Parteien werden darf.

Die Mediation in Bebauungsplanverfahren spielt in der Praxis bislang keine große Rolle⁴²¹. Es erscheint sehr zweifelhaft, ob sich dies in Zukunft wesentlich ändern wird, weil das Bebauungsplanverfahren zum einen – wie vorstehend aufgezeigt – eigene Mechanismen aufweist, die ausdrücklich auf Partizipation der Betroffenen ausgelegt sind und weil die Umsetzung eines Mediationsergebnisses zwischen konkreten Konfliktparteien sich schwierig gestaltet, weil diese nicht nur in einer Mediationsvereinbarung zwischen den Parteien gelingen kann sondern in Form von Bebauungsplanfestsetzungen und/oder öffentlich-rechtlichen Verträgen erfolgen muss. Es kommt hinzu, dass ein Bebauungsplanverfahren (wenn es nicht aus irgendwelchen Gründen in einem Zwischenstadium aufgegeben und eingestellt wird) in eine planerische Entscheidung des dazu befugten Gremiums der planenden Gemeinde zu münden hat. Gerade diese Entscheidung in der Sache durch einen Dritten kennt das Mediationsverfahren aber nicht.

⁴²¹ Grigoleit/Uechtritz in Spannowsky/Uechtritz, BauGB, § 4 b, Rd. Nr. 5, von Bahren, ZUR 2012, S. 468 ff.

G Zusammenfassung und Ausblick

Es wurde eingangs aufgezeigt, woher die zunehmende Komplexität der öffentlich-rechtlichen Verfahren zur Schaffung von Baurecht rührt und weshalb davon ausgegangen wird, dass diese Komplexität trotz vieler, in einem kursorischen Überblick aufgezeigten, Versuche, diese Verfahren zu straffen und zu vereinfachen, auch zukünftig wohl eher zu- als abnehmen wird. Anschließend wurde dargestellt, auf welche Weise und mit welchen Methoden ein Verfahrensmanagement dazu beitragen kann, diese Verfahren dennoch in einem zuvor festgelegten realistischen Zeitrahmen und mit größtmöglicher Rechtssicherheit durchzuführen.

Abschließend soll nun überprüft und dargestellt werden, ob das Ergebnis der hier untersuchten Fragestellungen Antworten auf folgende Fragen erlaubt:

- Lässt sich die in Kapitel E aufgezeigte Vorgehensweise des Verfahrensmanagements in Form wiederkehrender Arbeitsschritte verallgemeinern und standardisieren?
- Ist sie geeignet, nicht nur bei städtebaulichen „Leuchtturmprojekten“ sondern auch bei Projekten mit lokaler Bedeutung angewandt zu werden?
- Kann ein Verfahrensmanagement auch durchgeführt werden, wenn die planende Kommune die Nutzungsabsichten eines Grundstückseigentümers nicht oder nicht in vollem Umfang teilt?
- Kann das aufgezeigte Instrumentarium auch eingesetzt werden, wenn kein Vorhabenträger zur Verfügung steht, der die Kosten des Verfahrensmanagements im eigenen Interesse am Ergebnis der Verfahren übernimmt?
- Ergibt sich aus der aufgezeigten Komplexität der Verfahren zur Schaffung von Baurecht Änderungsbedarf am bisherigen System der Durchführung von Bebauungsplanverfahren auf kommunaler Ebene?

I Standardisierung der einzelnen Schritte eines Verfahrensmanagements

Eine standardisierte Vorgehensweise bei der Einführung eines Verfahrensmanagements empfiehlt sich, um sicher zu stellen, dass keine zwingend zu überprüfenden Fragestellungen übersehen und zu einem späten Verfahrensstadium ein-

gesteuert werden müssen. Aus diesem Grund beginnt das Verfahrensmanagement mit einer Analyse der Voraussetzungen für die Zulassung eines bestimmten städtebaulichen Projekts (1. Schritt), der die Aufstellung und Vereinbarung des Ablaufplans (2. Schritt) folgt, worauf die Kontrolle (3. Schritt) und die Dokumentation des Verfahrens (4. Schritt) beginnen.

1. 1. Schritt: Analyse der Voraussetzungen für ein städtebauliches Projekt

Jedes Verfahrensmanagement beginnt mit der Definition des städtebaulichen Projekts, dessen baurechtliche Zulassung angestrebt wird und/oder der Definition der Ziele einer städtebaulichen Planung. Erst wenn Projekt und/oder Planungsziele für die Zwecke eines Verfahrensbeginns hinreichend konkretisiert wurden, ist zur Vorbereitung eines Verfahrensmanagements unabhängig vom konkreten Projekt Folgendes weiter zu prüfen:

a) Das Projektumfeld

In Kapitel D wurde ausführlich beschrieben, dass und in welcher Weise ein gegebenes Projektumfeld den Erfolg einer städtebaulichen Planung beeinflusst. Es ist also zunächst zu fragen:

- Treffen Projekt bzw. Planungsziele auf Zustimmung bei der Bevölkerung und bei den kommunalen Gremien?
- Gibt es Gegner des Projekts / der städtebaulichen Planung? Gegebenenfalls: Welche Positionen vertreten diese?
- Bestehen Restriktionen rechtlicher Natur in Bezug auf übergeordnete Planungen und Behörden (z. B. Raumordnung) oder auf die Nachbarkommunen?
- Können Projekt und/oder Planungsziele so abgeändert werden, dass zunächst fehlende Zustimmung doch noch erreicht, bestehende Restriktionen berücksichtigt werden?
- Gelingt das nicht, hat die Kommune zu entscheiden, ob sie von einer Planaufstellung absieht, weil die Widerstände gegen ein bestimmtes Projekt oder eine beabsichtigte Planung einen Erfolg unwahrscheinlich machen o-

der ob sie dessen ungeachtet ein Planaufstellungsverfahren beginnt, um ihre städtebaulichen Vorstellungen durchzusetzen oder unerwünschte Nutzungen zu unterbinden.

Das Verfahrensmanagement im hier beschriebenen Sinne beginnt erst wenn die Vorfrage ob eine städtebauliche Planung durchgeführt werden soll, entschieden ist. Dieser Entscheidung liegt als Regelfall zu Grunde, dass das Ziel dieses Verfahrens mit den Absichten der Gemeinde und eines Vorhabenträgers übereinstimmt. Ein Verfahrensmanagement kann aber ebenso durchgeführt werden, wenn die Planungsvorstellungen der Kommune mit jenen des Vorhabenträgers / Grundstückseigentümers nicht konform sind oder wenn (noch) kein Vorhabenträger vorhanden ist.⁴²²

b) Die Voraussetzungen der Bauleitplanung

Anschließend an die Beantwortung dieser Vorfragen ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Aufstellung des angestrebten Bebauungsplans vorliegen oder – sollte das nicht der Fall sein – geschaffen werden können und gegebenenfalls, welcher Zeitbedarf für diesen Planungsvorlauf einzuplanen ist. Dabei sind folgende Fragen regelmäßig zu prüfen:⁴²³

- Entspricht die angestrebte Nutzung überregionalen Planungen, insbesondere dem Landesentwicklungsplan und dem Regionalplan?
- Ist dies nicht der Fall: Lässt sich eine Änderung der überregionalen Planung mit dem Ziel der Zulassung des Vorhabens erreichen oder nicht?
- Gegebenenfalls: Welches Verfahren ist zu diesem Zweck durchzuführen, welche planerischen Aussagen werden für ein solches Verfahren benötigt, wer ist für dessen Durchführung zuständig, wie viel Zeit ist dafür einzuplanen und ergibt eine Risikoabwägung, dass zeitlich parallel schon weiter geplant werden kann oder muss das Ergebnis dieses Verfahrens abgewartet werden?
- Kann davon ausgegangen werden, dass das Kriterium der „Erforderlichkeit“ der Bauleitplanung gem. § 1 Abs. 3 BauGB erfüllt ist?
- Besteht ein Planungsverbot z. B. nach § 78 Abs. 1 WHG?

⁴²² Vgl. nachstehend Kapitel G, III. Abschnitt.

⁴²³ Vgl. dazu auch Kapitel C, Abschnitt I, insbesondere Nr. 3 und 4.

c) Darstellung der Aufgaben des Bauleitplanverfahrens

Es folgt die Prüfung und Beantwortung jener Fragen, die das Leistungsbild nach Anlage 2 zu § 18 Abs. 2 HOAI⁴²⁴ bzw. nach Anlage 3 zu § 19 Abs. 2 HOAI aufzeigt. Hier schließt sich an die Aufgabe des Verfahrensmanagements, die für die Verfahrensdurchführung wesentlichen Vorfragen zu prüfen, die auftragsgemäße Arbeit des Bauleitplaners (externer Dienstleister oder kommunales Planungsamt) an, der nun seinerseits die planerischen Voraussetzungen im engeren Sinne ermittelt.

Je nachdem, zu welchen Ergebnissen diese Bestandsaufnahme führt, ist der Zeitbedarf für (soweit erforderlich) Flächennutzungsplanänderung- und / oder Bebauungsplanaufstellungsverfahren vom Verfahrensmanagement zu planen und die Aufgabenliste als Grundlage des Ablaufplans zu erstellen. Eine Schnittstelle, die aufzeigt, dass eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Verfahrensmanagement und Bauleitplaner ebenso unabdingbare Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung eines solchen Verfahrens ist wie die Klarstellung der Aufgabenkreise beider Beteiligten.⁴²⁵

d) Ermittlung notwendiger weiterer Verfahren

Losgelöst von den Ermittlungen des Bauleitplaners hat das Verfahrensmanagement parallel weiter zu prüfen, ob und welche weiteren öffentlich-rechtlichen Verfahren (z. B. auf der Grundlage verschiedener Zweige des besonderen Verwaltungsrechts, Wasserrecht, Naturschutz)⁴²⁶ notwendig sind, die der Zulassung des angestrebten Vorhabens vorangehen und von Einfluss auf die Inhalte der Bauleitplanung sind.

⁴²⁴ HOAI, vgl. Fußnote 11.

⁴²⁵ Vgl. dazu Kapitel E, III. Abschnitt, Nr. 1 c) und die Abbildungen Nr. 6 und 7.

⁴²⁶ Vgl. hier wiederum die Darstellung in Kapitel C, I. Abschnitt, Nr. 4 c) und d).

e) Sequentiell oder parallel

Sind die vorstehend dargestellten Prüfungen insgesamt abgeschlossen, dann ist vom Verfahrensmanagement – gegebenenfalls unter Einbeziehung der zuständigen Behörden – zu entscheiden, ob und gegebenenfalls welche Verfahren oder Aufgaben zeitlich parallel durchgeführt werden können und welche dergestalt aufeinander aufbauen, dass sie nur nacheinander (sequentiell) bearbeitet werden können. Diese Prüfung umfasst auch die Beantwortung der Frage, welche Verfahren den Verfahrensschritten des Bauleitplanverfahrens zeitlich vorgeschaltet sind bzw. welche parallel dazu bearbeitet werden können. Dabei beschränkt sich diese Fragestellung nicht nur auf die einzelnen Verfahren im Bezug auf das Bebauungsplanverfahren sondern es ist darüber hinaus zu prüfen ob und welche Abhängigkeiten dieser Verfahren untereinander bestehen. Auch diese Interdependenzen beeinflussen den Verfahrensablauf und damit den gesamten Zeitbedarf für die Schaffung von Baurecht erheblich.

Beispiel:

Der Ausgleich, der nach LWaldG für die Rodung von in Waldflächen geleistet werden muss, kann unter anderem Maßnahmen (z. B. Aufwertung von Fichtenmonokulturen in standortgerechte Laubwaldbestände im Wege eines sog. „Waldumbaus“) beinhalten, die auch beim naturschutzrechtlichen Ausgleich als Ausgleichsmaßnahmen sowie unter Umständen zusätzlich als artenschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen (CEF-Maßnahmen) tauglich und damit multifunktional sind. Dies wirkt sich auf den Ausgleichsbedarf, der nach unterschiedlichen gesetzlichen Vorgaben geleistet werden muss, erheblich aus und erfordert einestteils das Zusammenwirken der unterschiedlichen Behörden (im Beispiel Forstverwaltung und amtlicher Naturschutz), verkürzt aber anderenteils im Idealfall den Aufwand, der für den Ausgleich nach den verschiedenen rechtlichen Vorgaben zu erbringen ist und erlaubt deshalb eine Straffung des Verfahrens bei der Suche nach Ausgleichsflächen. Eine solche Vorgehensweise kann außerdem dazu führen, dass die Abwägung der Belange erleichtert wird, weil auf diese Weise die Belastung der Landwirtschaft durch Entzug von Bewirtschaftungsflächen minimiert wird.

f) Grundkonzeption erforderlicher öffentlich-rechtlicher Verträge

Im Regelfall sind flankierend zur Aufstellung von Bauleitplänen diverse öffentlich-rechtliche Verträge abzuschließen, die sich entweder auf Regelungen zur Kostentragung für die Aufwendungen projektbezogener Planungen beschränken oder die von Einfluss auf die Bebauungsplanabwägung und mithin Teil des Abwägungsmaterials sind.⁴²⁷

Sind solche Verträge erforderlich, so ist vom Verfahrensmanagement zu ermitteln, welche Verträge benötigt werden, wer jeweils Vertragspartner wird, welche Vorlaufzeiten für Vertragsverhandlungen und Gremienentscheidungen der Vertragsbeteiligten einzuhalten sind, welche Inhalte zu regeln sind, bis wann die Informationen vorliegen müssen, die den erforderlichen Regelungen zu Grunde liegen und ob es sich um einen Vertrag handelt, der Bestandteil der Abwägung der Belange im Bauleitplanverfahren sein wird und folglich spätestens zum Satzungsbeschluss über den Bebauungsplan vorliegen muss.

g) Grundstücksverfügbarkeit

Je nach Ausgangslage bei Projektbeginn kann es auch zu den Aufgaben des Verfahrensmanagements gehören, Gemeinde und / oder Vorhabenträger beim Grunderwerb, sei es des eigentlichen Vorhabengrundstücks oder auch naturschutzrechtlicher Ausgleichsflächen oder öffentlicher Infrastrukturflächen zu unterstützen und zu beraten. Ist das der Fall, dann ist auch der Zeitbedarf für diese Vertragsverhandlungen bzw. die Ausarbeitung der Verträge einschließlich der Verfahrensfragen (Gremienbeschlüsse, Beurkundung etc.) vergleichbar dem geschilderten Ablauf zu den öffentlich-rechtlichen Verträgen zu planen und abzustimmen.

Ein Beispiel einer Checkliste, in der dieser Katalog der zur Analyse der Voraussetzungen einer Planung zu beantwortenden Vorfragen einer Ablaufplanung dargestellt wird, ist als **Anhang 2** beigefügt.

⁴²⁷ Vgl. dazu Kapitel B, Abschnitt II, Nr. 2 a) und Nr. 3.

2. 2. Schritt: Aufstellung und Vereinbarung des Ablaufplans

Aus den umfangreichen Daten, die im Rahmen des dieses ersten Schrittes ermittelt wurden stellt das Verfahrensmanagement in Abstimmung und mit Unterstützung des Bauleitplaners, dessen Bearbeitungszeiträume dabei zu berücksichtigen sind, einen ersten Entwurf der Gesamtaufgabenliste als Grundlage des Ablaufplans zusammen. Der auf der Basis dieser Aufgabenliste erstellte Ablaufplan enthält – wie ausgeführt – alle als erforderlich erkannten Verfahren, die im Rahmen dieser Verfahren zu erledigenden Aufgaben und deren Zeitbedarf. Er enthält ferner alle weiteren Aufgaben aus dem Bereich des öffentlichen Rechts, die zwar nicht Bestandteil des Bebauungsplanaufstellungsverfahrens sind, die aber bis zum Beginn der Realisierung des Projekts geregelt sein müssen.

Beispiel:

Ablösungsverträge über Anschlussbeiträge nach Kommunalabgaberecht.

Er berücksichtigt bereits, ob und welche Aufgaben / Verfahren zeitlich parallel oder nur nacheinander erfüllt bzw. durchgeführt werden können.

Dieser Entwurf des Ablaufplans wird anschließend mit allen Beteiligten erörtert, angepasst und dann verbindlich vereinbart; vgl. im Einzelnen die Ausführungen in Kapitel E, V. Abschnitt Nr. 4 ff. und das Beispiel eines solchen Ablaufplans, **Anhang 1**.

3. 3. Schritt: Kontrolle

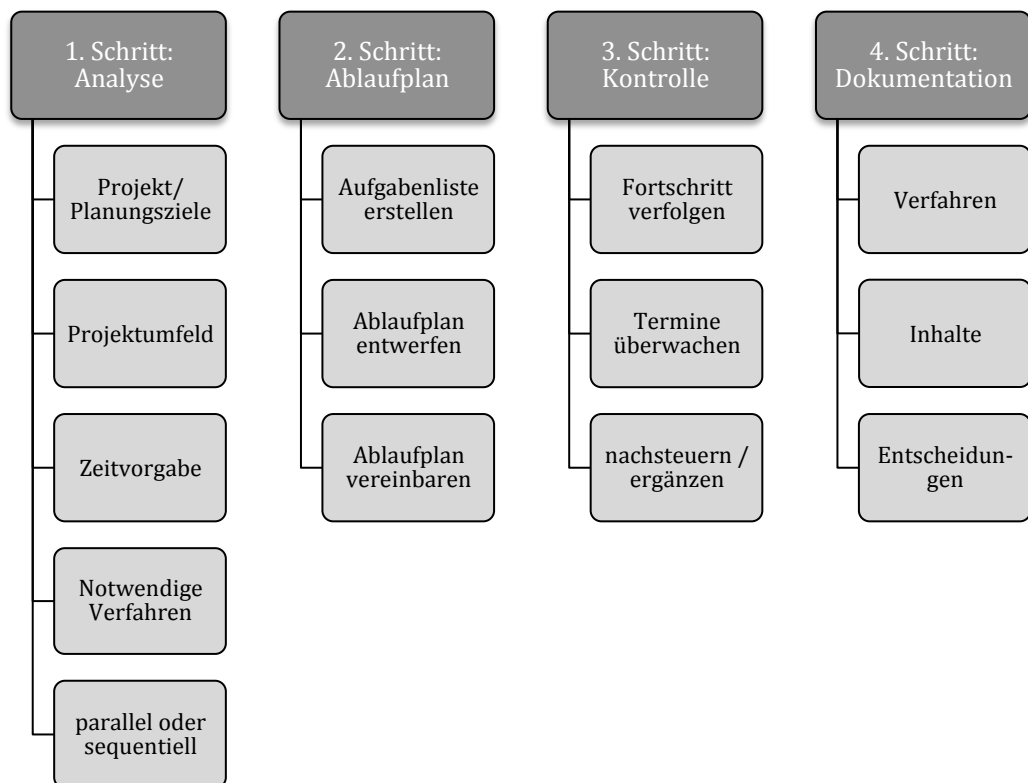
Ist der Ablaufplan mit allen Beteiligten abgestimmt und verbindlich vereinbart, so beginnt das Verfahrensmanagement mit der ihm obliegenden Aufgabe der Kontrolle und erforderlichenfalls Ergänzung und Nachsteuerung im Fortgang der Planaufstellung; vgl. Kapitel E, IV. Abschnitt.

4. 4. Schritt: Dokumentation

Parallel zur Kontrolle des Planungsfortschritts erfüllt das Verfahrensmanagement die ihm obliegende Funktion der Dokumentation des Verfahrens, der Verfahrensinhalte, der entscheidungserheblichen Rechtsfragen, der Entscheidungsfindung und der getroffenen Entscheidungen; vgl. Kapitel E, V. Abschnitt.

Die vier Schritte des Verfahrensmanagements sind im nachfolgenden Schaubild nochmals zusammenfassend dargestellt.

Abbildung 14: Arbeitsschritte des Verfahrensmanagements



II Anwendungsbereiche des Verfahrensmanagements

1. Projektorientierte Angebotsplanung

Die vorliegende Darstellung geht – auf der Grundlage der beruflichen Erfahrungen der Verfasserin – davon aus, dass professionelles Verfahrensmanagement häufig in Fällen projektorientierter Angebotsplanung durchgeführt wird. Solche Planungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie gleichermaßen von den Interessen der planenden Kommune und von jenen eines die Realisierung dieser Planung unmittelbar anstrebenden Vorhabenträgers getragen werden.

Liegt diese Fallkonstellation vor, dann kann das Verfahrensmanagement auf folgender Basis aufbauen:

- Es ist geklärt, dass die Planung im Konsens gemeinsam verfolgt wird.
- Übergeordnete Behörden und Planungsträger stehen dem Projekt meist überwiegend zustimmend gegenüber und sind zur zeitgerechten Mitwirkung bereit.
- Der Vorhabenträger trägt die Planungskosten, darunter auch die Kosten des Verfahrensmanagements.

Besteht dagegen kein Konsens über die Nutzungsabsichten eines Grundstückseigentümers / Vorhabenträgers oder handelt es sich um eine städtebauliche Planung von lokaler Bedeutung, dann ist damit zu rechnen, dass die Voraussetzungen für die Implementierung eines Verfahrensmanagements nicht optimal sind. Es kann in diesem Fall sein, dass Behörden, deren Entscheidungen benötigt werden, kein gesteigertes Interesse an dem Projekt haben, was dazu führt, dass sie sich nicht in den Ablaufplan einbinden lassen und die erforderlichen Entscheidungen nicht in den durch die Ablaufplanung des Verfahrensmanagements vorgesehenen Zeitfenstern getroffen werden. Es findet sich dann häufig auch kein „Dritter“, der bereit wäre, die Kosten der städtebaulichen Planung und des Verfahrensmanagements zu übernehmen.

2. Zur Sicherung städtebaulicher Ziele der Kommune

Dessen ungeachtet zeigt die Praxis, dass ein Verfahrensmanagement zunehmend benötigt und auch von den planenden Kommunen nachgefragt wird, wenn es darauf ankommt, zeitgerecht einen Bebauungsplan aufzustellen, der voraussichtlich auch einem erwarteten oder schon „angedrohten“ Normenkontrollverfahren standhält.

Dieses Erfordernis kann beispielsweise dann gegeben sein, wenn eine Kommune eine Veränderungssperre nach § 14 BauGB beschließt, um eine städtebaulich unerwünschte Nutzung zu Gunsten ihrer städtebaulichen Vorstellungen zu verhindern. In diesem Fall muss der Bebauungsplan innerhalb der durch die Veränderungssperre vorgegebenen Frist aufgestellt werden und erreicht seinen Zweck nur, wenn er sich auch dann als wirksam erweist, wenn er von einem Grundstückseigentümer, dessen eigentliche Absichten mit der Planaufstellung und dem Erlass einer Veränderungssperre vereitelt wurden, angegriffen wird.

In diesen Fällen hat die Kommune zu entscheiden, ob sie angesichts der zu lösenden Aufgabe die Kosten der Planung und darüber hinaus die Kosten eines Verfahrensmanagements selbst zu tragen gewillt ist.

Losgelöst von diesen finanziellen Aspekten, denen im Rahmen dieser Arbeit nicht vertiefend nachgegangen werden kann, ist als Ergebnis der in Kapitel E dargestellten Vorgehensweise festzustellen, dass ein Verfahrensmanagement auch im vorstehend beschriebenen Fall und überdies dann zum Einsatz kommen kann wenn es sich um Projekte handelt, die nur auf kommunaler Ebene bedeutsam sind (z. B. die Umwandlung einer Gewerbebrache in Wohnen, Dienstleistung und örtliche Nahversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs) bzw. wenn es um zeitliche Planbarkeit des Verfahrens bei gleichzeitig hoher Rechtssicherheit geht.

Dabei können die Aufgaben des Verfahrensmanagements – mit Ausnahme der Rechtsberatung, für die in jedem Fall ein ausgewiesener Experte des Planungs- und Baurechts benötigt wird – sowohl von Gemeindebediensteten, von Mitarbeitern einer Mittelbehörde als auch von einem Bauleitplaner als Dienstleister erbracht werden, soweit diese entsprechende Erfahrung in der Arbeit mit temporär bestehenden, interdisziplinären Teams haben. Soweit Gemeindebedienstete

eingesetzt werden, kann sich allerdings als Problem darstellen, dass diese insbesondere von einem evtl. involvierten Vorhabenträger nicht als unparteiisch wahrgenommen werden (vgl. dazu Kapitel E, I. Abschnitt, Nr. 4 und V. Abschnitt). Vergleichbares gilt für die Vertreter von Mittelbehörden, die häufig aktuell schon unterstützende Funktion als Dienstleister für kleinere Gemeinden wahrnehmen.

3. Übertragung auf Planfeststellungsverfahren

In Kapitel B, II. Abschnitt, Nr. 1 a) wurde das Planfeststellungsverfahren unter dem Gesichtspunkt der Verfahrenskonzentration und der damit einhergehenden Kombination des Planungsverfahrens einerseits und des Genehmigungsverfahrens andererseits cursorisch vorgestellt. Die dem Planfeststellungsverfahren immanente Integration weiterer erforderlicher öffentlich-rechtlicher Genehmigungen, Zulassungen, Verleihungen, Erlaubnisse und Bewilligungen in die abschließende Zulassungsentscheidung für das planfestgestellte Vorhaben setzt voraus, dass die jeweils der Konzentrationswirkung unterliegenden fachrechtlichen Fragen und Belange (z. B. des Baurechts, des Immissionsschutzes, des Naturschutzes) geprüft und für die Planfeststellungsentscheidung vorbereitet werden.

Die Abläufe, die diesem Prüfungs- und Entscheidungsprozess im Rahmen der Verfahrenskonzentration vorgeschaltet sein müssen sind mit den Leistungen, die planende Kommunen und Fachbehörden oder andere beteiligte Planungsträger bei der Schaffung der Voraussetzungen eines Bauleitplans, der Ermittlung und Gewichtung der Belange in einem Bebauungsplanaufstellungsverfahren zu erbringen haben, vergleichbar. Mit anderen Worten: Die im Rahmen dieser Arbeit geschilderte und vorstehend nochmals in vier wesentlichen Schritten zusammengefasste Vorgehensweise des Verfahrensmanagements bei der Aufstellung von Bebauungsplänen lässt sich auf die Vorgehensweise bei der Vorbereitung einer Planfeststellungsentscheidung übertragen. Das Verfahrensmanagement kann bei Planfeststellungsverfahren von der Planfeststellungsbehörde ebenso eingesetzt werden, wie in Bebauungsplanverfahren.⁴²⁸

⁴²⁸ Das entspricht im Ergebnis sowohl dem Fazit von Ziekow/Oertel/Windoffer in deren in Kapitel B, II. Abschnitt, Nr. 1 vorgestellter Studie (vgl. Fußnote 60) als auch der in der VwV-Verfahrensbeschleunigung des Landes Baden-Württemberg, (vgl. Fußnote 208) empfohlenen Vorgehensweise.

III Kostentragung für ein Verfahrensmanagement

1. Regelfall: Vorhabenträger

Es wurde vorstehend⁴²⁹ dargestellt, dass die Kosten des Verfahrensmanagements bei projektbezogenen Planungen in Übereinstimmung mit den Regelungen des BauGB zu den städtebaulichen Verträgen aber auch mit anderen gesetzlichen Regelungen aus jüngerer Zeit (z. B. NABEG, EnWG) in der Regel vom Vorhabenträger, also von dem die Zulassung eines Vorhabens anstrebenden Initiator einer städtebaulichen Planung, getragen werden. Die von ihm zu tragenden Planungskosten erhöhen sich um den Aufwand, der für die Arbeit des Verfahrensmanagements anfällt.

2. Kostentragung durch die Gemeinde

Liegt eine solche Konstellation nicht vor, dann sind die Kosten eines Verfahrensmanagements als weitere Position der Kosten der städtebaulichen Planung von der planenden Gemeinde zu tragen. Insoweit ist nicht zu verkennen, dass mit der Einführung eines Verfahrensmanagements auf die planenden Gemeinden weitere Kosten der Bauleitplanung zukommen. Diese Feststellung fügt sich in eine Entwicklung ein, die in den vergangenen 15 bis 20 Jahren bereits zu deutlichen Erhöhungen der Kosten für die Aufstellung städtebaulicher Planungen geführt hat. Als Beispiel sei nur der finanzielle Aufwand genannt, der allein für die mittlerweile für eine ordnungsgemäße Abwägung unabdingbaren Fachgutachten (beispielsweise Untersuchungen der Belange des Natur- und Artenschutzes aber auch der Verkehrsentwicklung und der Schallemissionen) und die Erstellung weiterer Unterlagen (z. B. des Umweltberichts) getrieben werden muss. Diese Erhöhung der Planungskosten infolge kontinuierlicher Erhöhung gesetzlicher Anforderungen wird bisher wenig thematisiert sondern nach der Erfahrung der Verfasserin von den Gemeinden eher fatalistisch hingenommen, wäre aber eine empirische Untersuchung einschließlich einer Untersuchung der Auswirkungen dieser Kostensteigerung auf die Inhalte städtebaulicher Planungen allemal wert.

⁴²⁹ Vgl. insbes. Kapitel E, I. Abschnitt.

Gerade in diesem Kontext drängt sich die Frage auf, ob ein Verfahrensmanagement dazu beiträgt, das Planaufstellungsverfahren teurer zu machen.

Die Frage ist schwierig zu beantworten, weil die höchst unterschiedlichen Voraussetzungen einer städtebaulichen Planung und die im Einzelfall zu bewältigenden Belange die Vergleichbarkeit eines ohne bzw. mit Verfahrensmanagement durchgeführten Verfahrens nahezu unmöglich machen. Es kann nur darauf verwiesen werden, dass – wie ausgeführt – Ziel des Verfahrensmanagements ist, eine Straffung des Verfahrens in zeitlicher Hinsicht zu erreichen, Rückschleifen zu vermeiden und von vornherein für die inhaltliche Koordination sowohl der verschiedenen Fachgutachter und Planer als auch der beteiligten Behörden und Planungsträger zu sorgen. Gelingt das, dann entfallen Kostenpositionen (z. B. für Doppelarbeit infolge ungenügender Abstimmung zwischen den Planern, vermeidbare Nachbearbeitung von Fachgutachten, zusätzliche Auslegungsrunden), was zu Kosteneinsparungen führen kann.

3. Im Rahmen städtebaulicher Sanierungsverfahren?

Allein daraus, dass sich eine Kommune in einer finanziell angespannten Situation befindet, sollte nicht geschlossen werden, dass kein Bedarf für städtebauliche Planungen gegebenenfalls unter Einsatz eines Verfahrensmanagements besteht. Im Gegenteil sind solche Kommunen häufig in besonderer Weise von verschiedenen Erscheinungsformen des Strukturwandels betroffen was städtebauliche Planungen zur Bewältigung solcher Übergangssituationen besonders nötig macht. Dies in Rechnung stellend und mit der Aussicht darauf, dass die städtebaulichen Herausforderungen der Zukunft eher nicht in der Planung „auf der grünen Wiese“ sondern eben gerade in der Steuerung der Nachnutzung dem strukturellen Wandel unterliegender Flächen liegen, drängt es sich auf, zu überlegen, ob das besondere Städtebaurecht nach §§ 136 ff. BauGB einen Ansatzpunkt zur Finanzierung der speziellen Dienstleistung Verfahrensmanagement bieten könnte.

Die Bezuschussung von Planungsleistungen im Rahmen vorbereitender Untersuchungen oder zur Sicherung angestrebter Sanierungsziele gehört zum Standard

des Sanierungsrechts,⁴³⁰ weil die Tatsache, dass städtebauliche Planungen in Form von Bauleitplänen oder als informelle Planungen zur Durchführung einer Sanierung bei städtebaulichen Missständen unabdingbar notwendig sind, anerkannt ist. Geht man davon aus, dass sich in den kommenden Jahren die Mehrzahl städtebaulicher Aufgaben und Planungen mit Flächen zu befassen haben werden, die infolge einer Umstrukturierung ein Planungsbedürfnis auslösen, dann könnte auch ein Verfahrensmanagement, als eine weitere, unter Umständen auch von einem entsprechend qualifizierten Sanierungsträger im Rahmen städtebaulicher Planungen zu erbringende, Dienstleistung, in dieses System der Förderung integriert werden. Schließlich trägt ein Verfahrensmanagement im Erfolgsfalle erheblich dazu bei, dass die vom Gesetzgeber gem. § 142 Abs. 3 BauGB ausdrücklich gewollte zügige Durchführung der Sanierung ermöglicht wird. Grundlegende Bedenken, die gegen eine Förderung dieser Dienstleistung sprechen würden, sind nicht erkennbar.

⁴³⁰ Vgl. statt vieler Schmitz in Spannowsky/Uechtritz, BauGB, § 140 BauGB, Rd. Nr. 9 ff.

H Literaturverzeichnis

Bargen, von Jan Malte, Mediation im Verwaltungsverfahren nach Inkrafttreten des Mediationsförderungsgesetzes, ZUR 2012, S. 468 ff.

Battis, Ulrich, Michael Krautzberger, Rolf-Peter Löhr und Stephan Mitschang, Baugesetzbuch – Kommentar, 12. Auflage 2014.

Birk, Hans-Jörg, Bauplanungsrecht in der Praxis, 6. Auflage, Stuttgart 2015.

Birk, Hans-Jörg, Einsatz öffentlich-rechtlicher Verträge zur Umsetzung städtebaulicher Planungen und Projekte, in Realisierung städtebaulicher Planungen und Projekte durch Verträge, hrsg. von Willy Spannowsky und Tim Krämer, S. 39 f., Köln 2003.

Birk, Hans-Jörg, Offen und transparent, FAZ vom 27.01.2011, S. 6.

Birk, Hans-Jörg, Die Beitragskalkulation bei leitungsgebundenen Anlagen im Ländervergleich, SLK 1998 S. 310.

Birk, Hans-Jörg, Städtebauliche Verträge - Inhalte und Leistungsstörungen, 5. Auflage, Stuttgart 2013.

BMI Beirat Verwaltungsverfahrensrecht des Bundesministeriums des Innern, Für mehr Transparenz und Akzeptanz - frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Genehmigungsverfahren, NVwZ 2011, S. 859.

Brügelmann, Hermann (Hrsg.), BauGB Kommentar, Stuttgart 2013.

Brandt, Edmund, Tötungsrisiko und Einschätzungsprärogative, NuR 2013, S. 482.

Burgi, Martin, Das Bedarfserörterungsverfahren: Eine Reformoption für die Bürgerbeteiligung bei Großprojekten, NVwZ 2012, S. 277.

Callies, Christian, Integrierte Vorhabengenehmigung und Rechtsschutz im aktuellen Entwurf des UGB I, ZUR 2008, S. 343.

de Witt, Siegfried und Frank-Jochen Scheuten, NABEG mit Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG), Kommentar, München 2013.

Deutzmann, Friederike E., Umweltmediation, in: Praxishandbuch Mediation, André Niedostatek (Hrsg.), S. 73 ff., Stuttgart 2010.

Dolde, Klaus-Peter, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, NVwZ 2013, S. 769.

Ernst, Werner/Zinkahn, Willy/Bielenberg, Walter und Krautzberger, Michael, BauGB Kommentar. München 2014.

- Feldhaus, Gerhard (Hrsg.)*, Bundesimmissionsschutzrecht Kommentar, Heidelberg 2013.
- Ferner, Hilmar*, Mediation im öffentlichen Sektor, Heidelberg 2012.
- Fischer-Hüftle, Peter*, Zur Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet "Naturschutz und Landschaftspflege" nach der Föderalismusreform, NuR 2007, S. 78.
- Görtz, Burghardt, Silke Schönert und Kim Thiebus*, Programm-Management, Großprojekte planen, steuern und kontrollieren, München 2013.
- Gaentzsch, Günter*, „Änderungen im System der Fehlerfolgen im Rahmen der Bauleitplanung, in BauGB-Novelle 2004, hrsg. von *Willy Spannowsky und Tim Krämer*, S. 131 ff., Köln 2004.
- Guckelberger, Annette*, Der Referentenentwurf für ein UGB 2009 als erster Schritt auf dem Weg zur Kodifikation des Umweltrechts, NVwZ 2008, S. 1161.
- Haft, Fritjof, und Katharina von Schlieffen (Hrsg.)*, Handbuch Mediation, 2. Auflage München 2009.
- Hager, Gerd*, Konkurrierende Gesetzgebung mit Abweichungsmöglichkeiten Art. 72 Abs. 3 GG - Rechtsstaatliche Anforderungen an die Normklarheit am Beispiel des ROG und des LPlG Baden-Württemberg, BauR 2012, S. 31.
- Heintel, Peter, und Ewald E. Krainz*, Projektmanagement - Hierarchiekrisis, Systemabwehr, Komplexitätsbewältigung. 5. Auflage, Wiesbaden 2011.
- Hien, Eckart*, Mehr Bürgerbeteiligung - weniger Demokratie? FAZ vom 24. 01 2014, S. 7.
- Hoppe, Werner*, Kompetenzdebakel für die Raumordnung durch die Föderalismusreform infolge der uneingeschränkten Abweichungszuständigkeit der Länder? DVBl 2007, S. 144.
- Janning, Heinz*, Die Novelle zum BauGB aus der Sicht der Gemeinden, in: BauGB-Novelle 2004, hrsg. von *Willy Spannowsky und Tim Krämer*, S. 11 ff., Köln 2004.
- Jarass, Hans D., und Bodo Pieroth*, Grundgesetz Kommentar, München 2007.
- Köck, Wolfgang und Rainer Wolf*, Grenzen der Abweichungsgesetzgebung im Naturschutz, NVwZ 2008, S. 353.
- Kapellmann, Klaus (Hrsg.)* Juristisches Projektmanagement. 2. Auflage, Köln 2007.
- Knopp, Lothar*, Föderalismusreform - zurück zur Kleinstaaterei? NVwZ 2006, S. 1216.
- Knopp, Lothar und Jan Hoffmann*, Progredientes Europäisierungsphänomen im Umweltrecht, Baden-Baden 2010.
- Koch, Hans-Joachim (Hrsg.)*, Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, Köln 2010.

- Koch, Hans-Joachim und Susan Krohn*, Umwelt in schlechter Verfassung? NuR, 2006, S. 673.
- Koch, Michael*, Städtebauliche Planung im Zeichen umweltpolitischer Entwicklungen, in: Schnittmengen zwischen Planung und Planverwirklichung im Städtebaurecht – Festschrift für Hans-Jörg Birk, hrsg. von *Willy Spannowsky und Hans Büchner*, S. 103, München 2013.
- Kopp, Ferdinand O. und Wolf-Rüdiger Schenke*, Kommentar zur VwGO. 19. Auflage, München 2013.
- Kopp, Ferdinand und Ulrich Ramsauer*, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar. 13. Auflage, München 2016.
- Kratzsch, Dietrich und Jochen Schumacher*, Gesetz zum Schutz der Natur, zur Pflege der Landschaft und über die Erholungsvorsorge in der freien Landschaft (Naturschutzgesetz - NatSchG) Baden-Württemberg, Wiesbaden 2011.
- Kraus, Georg und Reinhold Westermann*, Projektmanagement mit System, Organisation, Methoden, Steuerung, 4. Auflage, Wiesbaden 2010.
- Krautzberger, Michael*, Entwicklungstrends der letzten 25 Jahre im Städtebaurecht, in: Schnittstellen zwischen Planung und Planverwirklichung im Städtebaurecht - Festschrift für Hans-Jörg Birk, hrsg. von *Willy Spannowsky und Hans Büchner*, S. 3 ff., München 2013.
- Kurz (Miller), Karin*, Praxisprobleme der Erschließungsverträge, in: Realisierung städtebaulicher Planungen und Projekte durch Verträge, hrsg. von *Willy Spannowsky und Tim Krämer*, S.63 ff., Köln 2003.
- Landmann, Robert von und Rohmer, Gustav*, Beck'scher Onlinekommentar zum Umweltrecht, München 2013.
- Maunz, Theodor und Günter Dürig*, Grundgesetz, Kommentar, München 2013.
- Mitschang, Stephan*, Städtebauliche Planung - eine Positionsbestimmung, in: Schnittmengen zwischen Planung und Planverwirklichung im Städtebaurecht - Festschrift für Hans-Jörg-Birk, hrsg. von *Willy Spannowsky und Hans Büchner*, München 2013.
- Niedostatek, André*, Einführung in die Mediation, in: Praxishandbuch Mediation, *Niedostatek, André (Hrsg.)*, S. 35 ff., Stuttgart 2010.
- Niermeyer, Rainer*, Teams führen, Freiburg 2012.
- Olfert, Klaus*, Projektmanagement, 7. Auflage, Herne 2010.
- Peipe, Sabine*, Crashkurs Projektmanagement 5. Auflage, Freiburg 2011.
- Rüssel, Ulrike*, Grundlagen der Mediation im öffentlichen Bereich, in: Praxishandbuch Mediation, hrsg. von *André Niedostatek*, S. 52 ff., Stuttgart 2010.

- Ramsauer, Ulrich, und Bieback, Karin*, Planfeststellung von privatnützigen Vorhaben, NVwZ 2002, S. 277.
- Rattay, Günter*, Führung von Projektorganisationen. 3. Auflage, Wien 2013.
- Reichert, Thorsten*, Projektmanagement, die häufigsten Fehler, die wichtigsten Erfolgsfaktoren, 2. Auflage, Freiburg 2011.
- Reuter, Mark*, Psychologie im Projektmanagement, Erlangen 2011.
- Runkel, Peter*, Das Verhältnis der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen zum Baurecht nach dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz, UPR 1993, S. 203.
- Sangenstedt, Christof*, Umweltgesetzbuch und integrierte Vorhabengenehmigung, ZUR 2007, S. 505.
- Seidel, Susanne*, Planungsmediation, Konfliktvermeidung durch Vermittlung zwischen Bauinvestoren und Behörden, in: Praxishandbuch Mediation, hrsg. von *André Niedostatek*, S. 223 ff., Stuttgart 2010.
- Seimetz, Hans-Jürgen*, Regional Governance und interkommunale Kooperation, in: Schnittmengen zwischen Planung und Planverwirklichung im Städtebaurecht – Festschrift für Hans-Jörg Birk, hrsg. von *Willy Spannowsky und Hans Büchner*, S. 201 ff. München 2013.
- Seimetz, Hans-Jürgen*, Konkurrenz oder Kooperation? Gewerbeflächen in der Region, BWGZ 2006, S. 119.
- Sellner, Dieter*, in: Auf dem Weg zu einem Umweltgesetzbuch nach der Föderalismusreform, *Wolfgang Köck*, (Hrsg.), Baden-Baden 2009.
- Spannowsky, Willy*, Die Bedeutung zivilrechtlicher Verträge zur Steuerung der städtebaulichen Entwicklung und deren Grenzen, in: Realisierung städtebaulicher Planungen und Projekte durch Verträge, hrsg. von *Willy Spannowsky und Tim Krämer*, S. 11 f., Köln 2003.
- Spannowsky, Willy*, Kooperation mit Privaten und städtebauliche Planung, in: Schnittmengen zwischen Planung und Planverwirklichung im Städtebaurecht - Festschrift für Hans-Jörg Birk, hrsg. von *Willy Spannowsky und Hans Büchner*, S. 217 f. München 2013.
- Spannowsky, Willy*, Neustrukturierung und Anforderungen an das Bauleitplanverfahren und die Abwägung aufgrund der Plan-UP-Richtlinie, in: BauGB-Novelle 2004, hrsg. von *Willy Spannowsky und Tim Krämer*, S. 39 ff. Köln 2004.
- Spannowsky, Willy*, Die Grenzen der Länderabweichungsbefugnis gem. Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG im Bereich der Raumordnung, UPR 2007 S. 41.

- Spannowsky, Willy*, Die zunehmende Bedeutung des Rechts der europäischen Gemeinschaft für die Regionalplanung, die Bauleitplanung und die Fachplanungen, UPR 1998, S. 161.
- Spannowsky, Willy*, Vertragliche Regelungen als Instrumente zur Sicherung der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung in: Nachhaltige städtebauliche Entwicklung, hrsg. von *Willy Spannowsky und Stephan Mitschang*, S. 127 f., Köln 2000.
- Spannowsky, Willy, und Michael Uechtritz*, Beck'scher Onlinekommentar Baugesetzbuch Kommentar, 33. Edition, München 2016.
- Stehlin, Volker und Karlin, Simon*, Das artenschutzrechtliche Tötungsverbot im Lichte des "Freiberg-Urteils", VBIBW 2013, S. 81.
- Steike, Jörn und Sabine Feller*, Das 1x1 des neuen Mediationsgesetzes, Mediation und andere Formen außergerichtlicher Konfliktbeilegung, München 2012.
- Steinebach, Gerhard und Martin Rumberg*, Städtebauliche Entwicklungstrends im 21. Jahrhundert, in: Schnittmengen zwischen Planung und Planverwirklichung im Städtebaurecht - Festschrift für Hans-Jörg Birk, hrsg. von *Willy Spannowsky und Hans Büchner*, S. 49 f. München 2013.
- Strauch, Gregor*, in: Auf dem Weg zu einem Umweltgesetzbuch nach der Föderalismusreform *Wolfgang Köck, (Hrsg.)*, Baden-Baden 2009.
- Teubert, Benjamin*, Mitarbeiter der Verwaltung als Mediatoren in Verwaltungsverfahren? Baden-Baden, 2011.
- Teufel, Erwin*, Europa vom Kopf auf die Füße stellen, FAZ vom 28. März 2014, S. 20.
- Theobald, Christian und Christiane Nill-Theobald*, Grundzüge des Energiewirtschaftsrechts, 3. Auflage, München 2013.
- Ule, Carl Hermann und Hans-Werner Laubinger*, Bundes-Immissionsschutzgesetz BImSchG, Kommentar, Köln 2009.
- Wastian, Monika, Isabell Braumandl und Lutz von Rosenstiel*, Angewandte Psychologie für das Projektmanagement, 2. Auflage, Heidelberg 2012.
- Weber, Bernhard und Daniel Riedel*, Brauchen wir das Umweltgesetzbuch noch? Wider die Legendenbildung über das gescheiterte UGB, NVwZ 2009, S. 998.
- Welke, Britta*, Die integrierte Vorhabengenehmigung, Tübingen 2010.
- Ziekow, Jan*, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, München 2012.
- Ziekow, Jan*, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung - Der Beginn einer neuen Verwaltungskultur, NVwZ 2013, S. 754.

Ziekow, Jan, Martin-Peter Oertel und Alexander Windoffer, Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, Stuttgart 2004.

I Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Bebauungsplanverfahren als Zeitachse des Verfahrensmanagements	31
Abbildung 2: Ablauf des Bebauungsplanverfahrens	102
Abbildung 3: Ablauf des Bebauungsplanverfahrens mit erneuter Entwurfsauslegung..	103
Abbildung 4: Beteiligte im Bauleitplanverfahren	106
Abbildung 5: Verfahrensmanagement im Gesamtprojekt.....	165
Abbildung 6: Projektorganisation - Beispiel	169
Abbildung 7: Arbeitsorganisation im Bebauungsplanverfahren 1.....	170
Abbildung 8: Arbeitsorganisation im Bebauungsplanverfahren 2.....	170
Abbildung 9: Stellung des Verfahrensmanagements im Verhältnis zur Gemeinde	171
Abbildung 10: Projektphasen	172
Abbildung 11: Verfahrensschritte nach BauGB	173
Abbildung 12: Funktion der Verfahrensschritte im Projekt	174
Abbildung 13: Protagonisten im Verfahren.....	234
Abbildung 14: Arbeitsschritte des Verfahrensmanagements.....	281

J Anhang:

Anhang 1: Beispiel eines Ablaufplans

Anhang 2: Beispiel einer Checkliste zur Aufstellung eines Ablaufplans

Anhang 3: Lebenslauf

Anhang 1:

Beispiel eines Verfahrensablaufplans

Nr.	Aufgabe	Zeitbedarf	Neuer Termin	Termin	Erliegt am	✓	Wer?	Mit wem?	Bemerkungen
1 Flächennutzungsplanänderung									
1.1 Aufstellungsbeschluss									
1.1.1	Versand Unterlagen TA/GR						GVV		Verwendete Abkürzungen: GVV - Gemeindeverwaltungsverband Gde - Gemeinde FNP - Flächennutzungsplan BBP - Bebauungsplan OB - Oberbürgermeister TO - Tagesordnung TA - Technischer Ausschuss GR - Gemeinderat TÖB - Träger öffentlicher Belange VM - Verfahrensmanagement UB - Umweltbericht UNB - Untere Naturschutzbehörde LRA - Landratsamt RP - Regierungspräsidium
1.1.2	Stadt A						GVV		
1.1.3	Gemeinde B						GVV		
1.1.4	Gemeinde C						GVV		
1.1.5	TA Stadt A						Stadt		
1.1.6	GR Stadt A						Stadt		
1.1.7	TA Gemeinde B						Gde		
1.1.8	GR Gemeinde B						Gde		
1.1.9	TA Gemeinde C						Gde		
1.1.10	GR Gemeinde C						Gde		
1.1.11	Einladung zur Sitzung						Stadt A	Redaktionsschluss:	
1.1.12	Einladung zur Sitzung						Gemeinde B	Redaktionsschluss:	
1.1.13	Einladung zur Sitzung						Gemeinde C	Redaktionsschluss:	
1.1.14	Versand Sitzungsunterlagen GVV						GVV		
1.1.15	Aufstellungsbeschluss GVV						GVV		
1.1.16	Öffentliche Bekanntmachung Aufstellungsbeschluss						Stadt A	Redaktionsschluss:	
1.1.17	Öffentliche Bekanntmachung Aufstellungsbeschluss						Gemeinde B	Redaktionsschluss:	
1.1.18	Öffentliche Bekanntmachung Aufstellungsbeschluss						Gemeinde C	Redaktionsschluss:	
1.2 Frühzeitige Beteiligung									
1.2.1	Beschluss frühzeitige Beteiligung						GVV		Annahme: zusammen mit Aufstellungsbeschluss und mit 3 Monaten Vorlauf gegenüber BBP wg. Genehmigung nach § 6 Abs. 3 BauGB
1.2.2	Öffentliche Bekanntmachung Beteiligung						Stadt A	Redaktionsschluss:	
1.2.3	Öffentliche Bekanntmachung Beteiligung						Gemeinde B	Redaktionsschluss:	
1.2.4	Öffentliche Bekanntmachung Beteiligung						Gemeinde C	Redaktionsschluss:	
1.2.5	Beginn der frühzeitigen Beteiligung						GVV		
1.2.6	Stellungnahmefrist frühzeitige Beteiligung						TÖB		
1.2.7	Auswertung der Stellungnahmen						GVV		
1.2.8	Entwurf des Abwägungsvorschlags						GVV		
1.2.9	Entwurf der Darstellungen und Begründung						Stadt		
1.2.10	Versand Entwurf an Vorhabenträger, VM, Gutachter						Stadt	Fachgutachter, VM	
1.2.11	Stellungnahmen zum Entwurf						Vorhabenträger		
1.3 Auslegungsbeschluss									
1.3.1	Fertigstellung FNP-Entwurf nach Auswertung der StV						GVV		
1.3.2	Versand Unterlagen TA/GR Stadt A						GVV		
1.3.3	Versand Unterlagen TA/GR Gemeinde B						GVV		
1.3.4	Versand Unterlagen TA/GR Gemeinde C						GVV		
1.3.5	TA Stadt A						Stadt		
1.3.6	GR Stadt A						Stadt		
1.3.7	TA Gemeinde B						Gde		
1.3.8	GR Gemeinde B						Gde		
1.3.9	TA Gemeinde C						Gde		
1.3.10	GR Gemeinde C						Gde		
1.3.11	Einladung zur Sitzung						Stadt A	Redaktionsschluss:	
1.3.12	Einladung zur Sitzung						Gemeinde B	Redaktionsschluss:	
1.3.13	Einladung zur Sitzung						Gemeinde C	Redaktionsschluss:	
1.3.14	GVV						GVV		
1.3.15	Öffentliche Bekanntmachung der Auslegung						Stadt A	Redaktionsschluss:	
1.3.16	Öffentliche Bekanntmachung der Auslegung						Gemeinde B	Redaktionsschluss:	
1.3.17	Öffentliche Bekanntmachung der Auslegung						Gemeinde C	Redaktionsschluss:	
1.3.18	Beginn der öffentlichen Auslegung						GVV		
1.3.19	Ende der öffentlichen Auslegung						GVV		
1.3.20	Ende der Stellungnahmefrist TÖB						TÖB		
1.3.21	Auswertung der Stellungnahmen						GVV		
1.3.22	Entwurf des Abwägungsvorschlags						GVV		
1.3.23	Entwurf der Darstellungen und Begründung						GVV		
1.3.24	Versand Entwurf an Vorhabenträger, VM, Gutachter						GVV	VM, Fachgutachter	
1.3.25	Stellungnahmen zum Entwurf						Vorhabenträger		

1.4 Beschluss FNP-Änderung						
1.4.1	Fertigstellung BBP-Entwurf und Abwägung				GVV	
1.4.2	Versand Unterlagen TA/GR Stadt A				GVV	
1.4.3	Versand Unterlagen TA/GR Gemeinde B				GVV	
1.4.4	Versand Unterlagen TA/GR Gemeinde C				GVV	
1.4.5	TA Stadt A				Stadt	
1.4.6	GR Stadt A				Stadt	
1.4.7	TA Gemeinde B				Gde	
1.4.8	GR Gemeinde B				Gde	
1.4.9	TA Gemeinde C				Gde	
1.4.10	GR Gemeinde C				Gde	
1.4.11	Einladung zur Sitzung				Stadt A	Redaktionsschluss:
1.4.12	Einladung zur Sitzung				Gemeinde B	Redaktionsschluss:
1.4.13	Einladung zur Sitzung				Gemeinde C	Redaktionsschluss:
1.4.14	GVV				GVV	Achtung: vom ... bis ... Osterferien Frist gem. § 6 Abs. 3 BauGB eingerechnet (Ausgangspunkt Inkrafttreten BBP ...)
1.4.15	Genehmigung				RP	
1.4.16	Öffentliche Bekanntmachung				Stadt A	Redaktionsschluss:
1.4.17	Öffentliche Bekanntmachung				Gemeinde B	Redaktionsschluss:
1.4.18	Öffentliche Bekanntmachung				Gemeinde C	Redaktionsschluss:
1.4.19	Inkrafttreten					
2 Bebauungsplan						
2.1 Aufstellungsbeschluss						
2.1.1	Aufstellungsbeschluss Gemeinderat				Stadt	
2.1.2	Öffentliche Bekanntmachung Aufstellungsbeschluss				Stadt	
2.2 Frühzeitige Beteiligung						
2.2.1	Beschluss frühzeitige Beteiligung				Stadt	
2.2.2	Öffentliche Bekanntmachung Beteiligung				Stadt	
2.2.3	Beginn der frühzeitigen Beteiligung				Stadt	
2.2.4	Stellungnahmefrist frühzeitige Beteiligung				Stadt	
2.2.5	Auswertung der Stellungnahmen				Stadt	Vorhabenträger, Fachgutachter
2.2.6	Entwurf des Abwägungsvorschlags				Stadt	Fachgutachter, VM
2.2.7	Entwurf der Festsetzungen und Begründung				Stadt	
2.2.8	Versand Entwurf an Vorhabenträger, VM, Gutachter				Stadt	Fachgutachter, VM
2.2.9	Stellungnahmen zum Entwurf				Vorhabenträger	
2.3 Auslegungsbeschluss						
2.3.1	Fertigstellung BBP-Entwurf und Abwägung				Stadt	
2.3.2	Fertigstellung VEP				Vorhabenträger	Stadt
2.3.3	Vorlage OB fertig				Stadt	
2.3.4	Versand an TA				Stadt	
2.3.5	Versand an GR				Stadt	
2.3.6	Bekanntmachung TO TA/GR				Stadt	Redaktionsschluss:
2.3.7	TA				Stadt	
2.3.8	GR				Stadt	
2.3.9	Öffentliche Bekanntmachung der Auslegung				Stadt	Redaktionsschluss:
2.3.10	Beginn der öffentlichen Auslegung				Stadt	
2.3.11	Ende der öffentlichen Auslegung				Stadt	
2.3.12	Ende der Stellungnahmefrist TÖB				TÖB	
2.3.13	Auswertung der Stellungnahmen				Stadt	Pfingstferien vom ... bis ...
2.3.14	Entwurf des Abwägungsvorschlags				Stadt	
2.3.15	Entwurf der Festsetzungen und Begründung				Stadt	
2.3.16	Versand Entwurf an Vorhabenträger, VM, Gutachter				Vorhabenträger	VM, Fachgutachter
2.3.17	Stellungnahmen zum Entwurf				Vorhabenträger	VM, Fachgutachter
2.4 Satzungsbeschluss						
2.4.1	Fertigstellung BBP-Entwurf und Abwägung				Stadt	
2.4.2	Vorlage OB fertig				Stadt	
2.4.3	Versand an TA				Stadt	
2.4.4	Versand an GR				Stadt	
2.4.5	Bekanntmachung TO TA/GR				Stadt	Redaktionsschluss:
2.4.6	TA				Stadt	
2.4.7	GR				Stadt	
2.4.8	Genehmigung				RP	Bei Parallelverfahren
2.4.9	Öffentliche Bekanntmachung				Stadt	Redaktionsschluss:
2.4.10	Inkrafttreten				Stadt	

3. Fachgutachten zum Bebauungsplan							
3.1 Einzelhandel (Auswirkungsanalyse)							
3.1.1	Entwurf Auswirkungsanalyse					Fachgutachter	
3.1.2	Abstimmung mit Gemeinde und Vorhabenträger				Stadt	Vorhabenträger, VM, Fachgutachter	
3.1.3	Vorlage OB/TA/GR				Stadt		
3.1.4	Behandlung in den Gremien				Stadt		Ablauf TA/GR und Vorlagen ist noch zu planen.
3.2 Wasserrecht - Hochwasserschutz							
3.2.1	Untersuchung notwendige Maßnahmen					Fachgutachter	Fertigstellung Vorentwurfsplanung
3.2.2	Abstimmung Maßnahmen und Verfahren				Stadt	Fachgutachter, LRA	Achtung: Weiterer Ablauf hängt ab von wasserrechtlichem Verfahren (Planfeststellung, Plangenehmigung, wasserrechtliche Erlaubnis ...), siehe Nr. 4.
3.2.3	Planung und Kostenschätzung					Fachgutachter	
3.2.4	TA				Stadt	Fachgutachter	Festlegung der Maßnahmen
3.2.5	GR				Stadt	Fachgutachter	
3.3 Natur- und Artenschutz							
3.3.1 Umweltbericht							
3.3.1.1	Entwurf Methodik UB					Fachgutachter	Muss zum Satzungsbeschluss vorliegen Abhängig von Fachgutachten
3.3.1.2	Papier Methodik abstimmen					Fachgutachter	
3.3.1.3	Abstimmung mit Fachgutachtern					Vorhabenträger	Stadt, Vorhabenträger, VM
3.3.1.4	Ggf. Ergänzung durch Fachgutachter					Fachgutachter	Fachgutachter, Planer, VM
3.3.1.5	Versand an Stadt					Fachgutachter	
3.3.1.6	Abstimmung mit Stadt				Gemeinde	Vorhabenträger, Fachgutachter, Planer,VM	
3.3.1.7	Ggf. Ergänzung durch Fachgutachter					Fachgutachter	
3.3.1.8	Freigabe durch VM					VM	
3.3.1.9	Versand an Stadt					Fachgutachter	
3.3.1.10	Versand an TÖB				Stadt	Vorhabenträger, VM	mit Einladung zum Gesprächstermin
3.3.1.11	Abstimmung mit Gemeinde, Fachgutachtern				Stadt	Vorhabenträger, VM, Fachgutachter	
3.3.1.12	Gespräch über eingegangene SIN Auslegung				Gemeinde	Vorhabenträger, VM, Planer, Fachgutachter	
3.3.1.13	Überarbeitung nach Auslegung					Fachgutachter	
3.3.1.14	Übernahme in BBP-Entwurf					Planer	
3.3.1.15	Schlussredaktion mit BBP, Text, Begründung					VM	Vorhabenträger Fachgutachter, Planer
3.3.1.16	Ggf. Ergänzung durch Fachgutachter					Fachgutachter	Fassung UB für Abwägung
3.3.2 Naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen							
3.3.2.1	Beschreibung und Darstellung der Maßnahmen					Fachgutachter	Stadt, UNB
3.3.2.2	Grobkostenschätzung					Fachgutachter	
3.3.2.3	Abstimmung mit Vorhabenträger					Fachgutachter	Vorhabenträger, VM
3.3.2.4	Abstimmung mit Stadt				Stadt	Vorhabenträger, Fachgutachter, VM	
3.3.2.5	Versand an Gemeinde					Fachgutachter	
3.3.2.6	Versand an TÖB					Stadt	
3.3.2.7	Zuarbeit an VM (Vertrag Ausgleichsmaßnahmen)					Fachgutachter	
3.3.2.8	Abstimmung mit Gemeinde, Fachgutachtern				Gemeinde	Vorhabenträger, VM, Planer, Fachgutachter	
3.3.2.9	Gespräch über eingegangene SIN Auslegung				Gemeinde	Vorhabenträger, VM, Planer, Fachgutachter	
3.3.2.10	Überarbeitung nach Auslegung					Fachgutachter	
3.3.2.11	Übernahme in BBP-Entwurf					Planer	
3.3.2.12	Schlussredaktion BBP, Text, Begründung					VM	Stadt Vorhabenträger Fachgutachter, Planer
3.3.2.13	Ggf. Ergänzung durch Fachgutachter					Fachgutachter	Fassung für Schlussabwägung
3.3.2.14	Grundenwerb					Vorhabenträger	Stadt

3.4 Verkehrsuntersuchung, Straßenplanung						
3.4.1	Abstimmung Ausgangsdaten				Fachgutachter	Stadt, Vorhabenträger, VM
3.4.2	Datenerhebung				Fachgutachter	
3.4.3	Abstimmung des Gutachtenentwurfs				Stadt	Fachgutachter, Vorhabenträger, VM
3.4.4	Fertigstellung Verkehrsgutachten				Fachgutachter	
3.4.5	TA				Stadt	
3.4.6	GR				Stadt	
3.4.7	Übernahme in BBP-Entwurf				Planer	
3.5 Schallschutz						
3.5.1	Abstimmung Ausgangsannahmen				Fachgutachter	Stadt, Vorhabenträger, VM
3.5.2	Ausarbeitung des Gutachtens				Fachgutachter	Achtung: Fulßt (auch) auf Ergebnissen des Verkehrsgutachtens, also evtl. erst anschließend möglich
3.5.3	Abstimmung des Gutachtenentwurfs				Stadt	Fachgutachter, Vorhabenträger, VM
3.5.4	Fertigstellung Verkehrsgutachten				Fachgutachter	
3.5.5	TA				Stadt	
3.5.6	GR				Stadt	
3.5.7	Übernahme in BBP-Entwurf				Planer	
3.6 Erschließungsplanung						
3.6.1	Abstimmung Vorplanung Straßenbau TA				Stadt	
3.6.2	GR				Stadt	
3.6.3	Zustimmung Vorplanung TA				Stadt	
3.6.4	GR				Stadt	
3.6.5	Auftragsvergabe Entwurfsplanung				Stadt	
3.6.6	Entwurf Straßenplanung				Büro x	
3.6.7	Zustimmung GR				Stadt	
3.7 Altlastenerkundung						
3.7.1	Altlastenerkundung					Fakultativ, abhängig von Ausgangssituation
4. Wasserrechtliches Verfahren						
4.1	Antrag einreichen				Fachgutachter	Stadt, LRA
4.2	Genehmigung				LRA	
4.3	Baubeginn Gewässermaßnahmen				Stadt	
4.4	Fertigstellung Gewässermaßnahmen				LRA	Voraussetzung für Baubeginn
4.5						
5. Öffentlich-rechtliche Verträge						
5.1 Natur- und Artenschutz						
Achtung: Abwägungsrelevant. Muss vor dem Satzungsbeschluss vorliegen.						
5.1.1	Besprechung Regelungsinhalte				Stadt	VM
5.1.2	Ausarbeitung Vertragsgerüst				VM	
5.1.3	Vertragsgerüst an Vorhabenträger				Stadt	
5.1.4	Vertragsverhandlungen mit Vorhabenträger				Stadt	Vorhabenträger, VM
5.1.5	Schlussfassung des Vertrages				VM	
5.1.6	Fertigstellung der Anlagen zum Vertrag				Stadt	Fachgutachter
5.1.7	Verbindliches Angebot Vorhabenträger				Vorhabenträger	
5.1.8	Vorlage OB fertig				Stadt	
5.1.9	Versand an TA				Stadt	
5.1.10	Versand an GR				Stadt	
5.1.11	TA				Stadt	
5.1.12	GR				Stadt	
5.1.13	Vertragsabschluss				Stadt	Vorhabenträger
5.2 Erschließungsvertrag						
5.2.1	Besprechung Regelungsinhalte				Stadt	VM
5.2.2	Ausarbeitung Vertragsgerüst				VM	
5.2.3	Vertragsgerüst an Vorhabenträger				Stadt	
5.2.4	Vertragsverhandlungen mit Vorhabenträger				Stadt	Vorhabenträger, VM
5.2.5	Schlussfassung des Vertrages				VM	
5.2.6	Fertigstellung der Anlagen zum Vertrag				Stadt	Fachgutachter
5.2.7	Verbindliches Angebot Vorhabenträger				Vorhabenträger	
5.2.8	Vorlage OB fertig				Stadt	
5.2.9	Versand an TA				Stadt	
5.2.10	Versand an GR				Stadt	
5.2.11	TA				Stadt	
5.2.12	GR				Stadt	
5.2.13	Vertragsabschluss				Stadt	Vorhabenträger
6. Zivilrechtliche Verträge						
6.1 Grundstückskaufvertrag						
6.1.1	Entwurf an Vorhabenträger				Stadt	
6.1.2	Stellungnahme Vorhabenträger				Vorhabenträger	
6.1.3	Vertragsverhandlungen mit Vorhabenträger (Abschluss)				Stadt	Vorhabenträger, VM
6.1.4	Schlussfassung des Vertrages				Stadt	VM
6.1.5	Fertigstellung der Anlagen zum Vertrag				Stadt	
6.1.6	Fertigstellung Vorlage OB				Stadt	Sommerferien ... bis ...
6.1.7	TA				Stadt	
6.1.8	GR				Stadt	
6.1.9	Vertragsabschluss				Stadt	Vorhabenträger
7. Baugesuch						
7.1	Vorentwurfsplanung				Vorhabenträger	
7.2	Baugesuch einreichen				Vorhabenträger	
7.3	Baugenehmigung				Stadt	Abhängig von Wirksamkeit Gewässermaßnahmen, siehe Nr. 4
7.4	Baubeginn				Vorhabenträger	

Anhang 2:

CHECKLISTE

Zur Aufstellung des Ablaufplans für das Bebauungsplanverfahren
„[...]“ in [...], Stand: [...]

Zu klärendes Thema	Information dazu	Bearbeiter
I. Projektumfeld		
1. Gibt es (welche?) Informationen über die Akzeptanz der Planung in den Gremien, der Bürgerschaft, bei den Trägern öff. Belange?		
2. Falls Gegnerschaft gegen die Planung besteht: Welche Positionen vertreten die Gegner? Bestehen (welche) Möglichkeiten, diese Positionen in der Planung zu berücksichtigen?		
II. Planungsgrundlagen		
1. Raumordnung		
a) Entspricht die angestrebte Nutzung den Zielen der Raumordnung oder besteht Anpassungsbedarf?		

Zu klärendes Thema	Information dazu	Bearbeiter
b) Falls Anpassungsbedarf vorliegt: In welchen Punkten?		
2. Regionalplan		
a) Entspricht die angestrebte Nutzung den Vorgaben des Regionalplans oder besteht Anpassungsbedarf?		
b) Falls Anpassungsbedarf vorliegt: In welchen Punkten?		
3. Flächennutzungsplan		
a) Können die angestrebten Festsetzungen zur Art der baulichen Nutzung aus dem geltenden Flächennutzungsplan (FNP) entwickelt werden oder bedarf es einer FNP-Änderung?		
b) Falls Änderungsbedarf besteht: in welchen Punkten?		
4. Bebauungsplanverfahren		
a) Wurden bereits einzelne Verfahrensschritte durchgeführt? Gegebenenfalls: welche?		

Zu klärendes Thema	Information dazu	Bearbeiter
b) Liegen Stellungnahmen der Behörden, Bürger oder Träger öff. Belange vor? Gegebenenfalls: welchen Inhalt haben diese?		
c) Wurden bereits Unterlagen ausgelegt? Wenn ja: Welche?		
5. Weitere Planungsvorgaben		
Sind weitere Planungsvorgaben (z. B. Waldrecht, Artenschutzrecht, Naturschutzrecht, Wasserrecht) bekannt, die im Rahmen der Bebauungsplanaufstellung bearbeitet werden müssen? Wenn ja: welche?		
III. Fachgutachten zur Bauleitplanung		
1. Umweltbericht		
a) Ist ein Auftrag zur Ausarbeitung eines Umweltberichts zum Bebauungsplan bereits erteilt? Gegebenenfalls: wer ist Auftragnehmer?		
b) Wurden bereits Vorarbeiten für den Umweltbericht geleistet? Wenn ja: Welche?		

Zu klärendes Thema	Information dazu	Bearbeiter
c) Welcher Bearbeitungszeitraum ist für die Erstellung des Umweltberichts einzuplanen?		
2. Natur- und Artenschutz		
a) Welche umweltbezogenen Informationen mit Bezug zur angestrebten Planung liegen vor?		
b) Ist das Vorkommen besonders geschützter Tierarten (z.B. Fledermäuse, div. Vogelarten) bekannt? Wenn ja: welche?		
c) Welche Untersuchungen werden für notwendig erachtet und welcher Zeitraum ist für etwa erforderliche Untersuchungen einzuplanen?		
d) Gibt es (wenn ja welche) Hinweise auf Einschränkungen der Flächennutzbarkeit aus Gründen des Natur- und Artenschutzes ?		
e) Ist die Ausarbeitung der naturschutzrechtlichen Eingriffs-/Ausgleichsbilanzierung zum Bebauungsplan bereits beauftragt? Gegebenenfalls: Wer bearbeitet diese Aufgabe?		

Zu klärendes Thema	Information dazu	Bearbeiter
3. Verkehr/Infrastruktur		
a) Welche Informationen zur Erschließung des Areals (Straße, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung) liegen vor?		
b) Ist davon auszugehen, dass die Erschließung des Areals die Herstellung / Ertüchtigung vorhandener Infrastruktur erfordert? Gegebenenfalls: Welche Maßnahmen sind (wo und von wem) durchzuführen?		
c) Liegen bereits Verkehrsuntersuchungen zur geplanten Nutzung vor?		
d) Gibt es bereits Stellungnahmen zur Verkehrsanbindung von betroffenen Behörden?		
4. Schall		
a) Welche Informationen zu Schallemissionen der angestrebten Nutzung (Emissionen zuordenbaren Verkehrs bzw. gewerbliche Schallemissionen) liegen vor?		

Zu klärendes Thema	Information dazu	Bearbeiter
b) Ist ein Fachgutachter Schall für die Zuarbeit zum Bebauungsplanverfahren bereits beauftragt? Gegebenenfalls: wer bearbeitet dieses Thema?		
c) Sind (weitere) Untersuchungen schalltechnischer Natur erforderlich? Gegebenenfalls: von welchen Bearbeitungszeiträumen ist auszugehen?		
5. Hydrogeologie und Baugrund		
a) Welche Informationen liegen bereits vor?		
b) Werden weitere Untersuchungen für erforderlich gehalten? Gegebenenfalls: welche und welcher Untersuchungszeitraum ist anzunehmen?		
6. Altlasten und Kontaminationen		
a) Welche Informationen liegen bereits vor?		

Zu klärendes Thema	Information dazu	Bearbeiter
b) Werden weitere Untersuchungen für erforderlich gehalten? Gegebenenfalls: welche und welcher Untersuchungszeitraum ist anzunehmen?		
c) Gibt es (wenn ja welche) Hinweise auf Einschränkungen der angestrebten Flächennutzbarkeit aus Gründen vorhandener Belastungen?		
7. Klima und Lufthygiene		
a) Welche Informationen liegen bereits vor?		
b) Werden weitere Untersuchungen für erforderlich gehalten? Gegebenenfalls: welche und welcher Untersuchungszeitraum ist anzunehmen?		
8. Sonstiges		
a) Gibt es Hinweise oder Überlegungen zu weiteren Erfordernissen gutachtlicher Untersuchungen? Wenn ja: welche?		

Zu klärendes Thema	Information dazu	Bearbeiter
b) Gibt es weiteren Aufklärungsbedarf nach dem Umweltverwaltungsgesetz? Wenn ja: welcher?		
IV. Planungsgremien / Bekanntmachungen		
1. Flächennutzungsplan		
Falls eine FNP-Änderung erforderlich sein sollte: Wer ist zuständig? Wann und wie oft tagt das Gremium?		
2. Bebauungsplan		
a) Sind Vorberatungen in (welchen?) Ausschüssen einzuplanen?		
b) Bitte um Übersendung der aktuellen Hauptsatzung mit Bekanntmachungsnachweis.		
c) Sind Ortschaftsräte mit einzubinden?		
d) Welcher Vorlauf ist für Gremienvorlagen einzuplanen?		

Zu klärendes Thema	Information dazu	Bearbeiter
e) Werden die Unterlagen den Gemeinderäten elektronisch oder in Papierform übersandt?		
f) Sind zur Information der Gremienmitglieder Sonderveranstaltungen (z.B. Klausursitzungen) einzuplanen? Wenn ja: zu welchen Verfahrensschritten?		
g) Sind Veranstaltungen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung einzuplanen? Wenn ja: Wann?		
h) Ist eine Anhörung der Behörden und Träger öff. Belange einzuplanen? Wenn ja: wann?		
i) Bitte um Zusendung des aktuellen Sitzungsplans für das laufende Jahr.		
3. Bekanntmachungsorgane		
a) Bitte um Mitteilung des amtlichen Bekanntmachungsorgans der Kommune		

Zu klärendes Thema	Information dazu	Bearbeiter
b) Bitte um Übersendung der aktuellen Bekanntmachungssatzung mit Bekanntmachungsnachweis		
c) Wie oft und an welchem Wochentag erscheint das Bekanntmachungsorgan?		
d) Wann ist jeweils Redaktionsschluss?		
e) Sind Pausen (z. B. in den Sommerferien, zum Jahreswechsel) zu beachten?		
v. Vertragliche Vereinbarungen		
1. Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen		
Im Zuge des Verfahrens wird zu prüfen sein, ob und welche öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen (z. B. Erschließung, naturschutzrechtlicher Ausgleich) mit welchen Vertragspartnern abzuschließen sind. Gibt es zu diesen Themen bereits Überlegungen?		

Zu klärendes Thema	Information dazu	Bearbeiter
2. Zivilrechtliche Vereinbarungen		
Gibt es Anhaltspunkte, wonach zur Umsetzung der Planung zivilrechtliche Vereinbarungen erforderlich sein könnten? (z. B. Bereitstellung von Verkehrs- oder anderen Flächen, Eintragung oder Löschung von Dienstbarkeiten)?		
VI. Kommunalabgaben		
Ist davon auszugehen, dass die Planung zur Entstehung von Kommunalabgaben führt? Gegebenenfalls: Welche und in welchem Umfang?		
VII. Sonstige Informationen		
1. Bitte um Übersendung einer Liste mit den Kontaktdaten und – soweit vorhanden – eines Organigramms aller an der Planung beteiligten Stellen.		

Gez. [Bearbeiter, Datum]

Anhang 3: Lebenslauf

Lebenslauf

Name: Karin Miller
 Staatsangehörigkeit: Deutsch

Berufstätigkeit:

2014 – 2017 Externe Doktorandin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht des Fachbereichs Raum- und Umweltplanung der Technischen Universität Kaiserslautern
 Seit November 1987: Mitarbeiterin der Anwaltskanzlei Eisenmann Wahle Birk & Weidner, Stuttgart.

Studium und Berufsausbildung:

1985 – 1987 Studium an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Stuttgart mit Sitz in Ludwigsburg
 November 1987 Abschluss Diplom-Verwaltungswirtin (FH)
 1983 - 1985 Ausbildung zum gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst
 1980 – 1982 Ausbildung zur Sortimentsbuchhändlerin in Stuttgart und Frankfurt am Main

Schulausbildung:

Juni 1980 Abitur am Goethe-Gymnasium in Ludwigsburg

Weitere Tätigkeiten:

1999 – 2005 Dozentin an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen, Fachhochschule Ludwigsburg, Recht der städtebaulichen Verträge
 1993 – 2002 Dozentin bei der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Sachsen, Kommunalabgabenrecht
 1996 – 2014 Dozentin bei der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Baden-Württemberg, Recht der städtebaulichen Verträge
 1996 bis heute Dozentin beim Volkshheimstättenwerk Baden-Württemberg, Sachsen und Berlin.
 2002 und 2005 Vorträge an der Technischen Universität Kaiserslautern, zu städtebaulichen Verträgen

und deren Verhältnis zum Kommunalabgabenrecht.