



Ausarbeitung

Einzelaspekte von Überleitungsvorschriften im Zusammenhang mit Bebauungsplänen

Einzelaspekte von Überleitungsvorschriften im Zusammenhang mit Bebauungsplänen

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 004/22
Abschluss der Arbeit: 9. Februar 2022
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Bau und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Die Fortgeltung als Bebauungsplan im Gebiet der sogenannten „alten Bundesländer“ und des ehemaligen West-Berlins	5
3.	Die Fortgeltung als Bebauungsplan im Gebiet der sogenannten „neuen Bundesländer“ und des ehemaligen Ost-Berlins	6
3.1.	Fortgeltung in den neuen Bundesländern	6
3.2.	Fortgeltung im ehemaligen Ost-Berlin	9
4.	Fazit	12

1. Einleitung

Die §§ 30 bis 37 des Baugesetzbuchs (BauGB)¹ gelten nach § 29 Abs. 1 BauGB unter anderem für Vorhaben, die die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen zum Inhalt haben. Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, der allein oder gemeinsam mit sonstigen baurechtlichen Vorschriften mindestens Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die überbaubaren Grundstücksflächen und die örtlichen Verkehrsflächen enthält, ist ein Vorhaben gemäß § 30 Abs. 1 BauGB zulässig, wenn es diesen Festsetzungen nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist. Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, der die Voraussetzungen des § 30 Abs. 1 BauGB nicht erfüllt (einfacher Bebauungsplan), richtet sich die Zulässigkeit von Vorhaben im Übrigen nach § 34 oder § 35 BauGB. Die §§ 34 und 35 BauGB greifen weiterhin insbesondere auch in dem Fall, dass gar kein Bebauungsplan besteht.² § 34 BauGB regelt die Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile, vgl. die Überschrift sowie Absatz 1 Satz 1 des § 30 BauGB. § 35 BauGB normiert dagegen Voraussetzungen für Vorhaben im Außenbereich, vgl. die Überschrift sowie Absatz 1 Satz 1 des § 35 BauGB. Im Folgenden soll erörtert werden, unter welchen Voraussetzungen vor dem Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik (im Folgenden „DDR“) zur Bundesrepublik Deutschland am 3. Oktober 1990³ bestehende baurechtliche Vorschriften und Pläne noch heute als Bebauungspläne fortgelten und insoweit eine Anwendung des § 34 BauGB nach § 30 BauGB ausgeschlossen sein könnte.

-
- 1 Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 10. September 2021 (BGBl. I S. 4147) geändert worden ist.
 - 2 Vgl. Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, Kommentar, 15. Auflage 2022, § 34 Rn. 1 letzter Abruf – auch für alle weiteren Internetlinks – 09.02.2022.
 - 3 Vgl. Art. 1 des Vertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands vom 31. August 1990 (BGBl. 1990 II S. 889), abrufbar unter https://www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav?start=//%5B%27bgbl290s0885.pdf%27%5D#_bgb1_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl290s0885.pdf%27%5D_1642755484502.

2. Die Fortgeltung als Bebauungsplan im Gebiet der sogenannten „alten Bundesländer“ und des ehemaligen West-Berlins

In der Bundesrepublik Deutschland war seit 1960/61 das Bundesbaugesetz (im Folgenden: „BBauG“)⁴ in Kraft.⁵ Dieses galt auch im damaligen (West-)Berlin.⁶ Nach dessen § 173 Abs. 3 Satz 1 galten bei dem Inkrafttreten dieses Gesetzes bestehende baurechtliche Vorschriften und festgestellte städtebauliche Pläne als Bebauungspläne, soweit sie verbindliche Regelungen der in § 9 BBauG bezeichneten Art enthielten. Zum Jahre 1987 wurde das BBauG gemeinsam mit dem Städtebauförderungsgesetz⁷ zum BauGB zusammengeführt.⁸ § 233 Abs. 3 BauGB ordnet explizit und klarstellend die Fortgeltung auf der Grundlage bisheriger Fassungen des BauGB wirksamer oder übergeleiteter Pläne, Satzungen und Entscheidungen an, wobei nach der Kommentarliteratur auch aufgrund früherer Fassungen des BBauG eine Wirksamkeit oder Überleitung eingetreten sein kann.⁹ Dass das BauGB in der Fassung vom 8. Dezember 1986 keine dem § 233 Abs. 3 BauGB entsprechende Überleitungsvorschrift enthielt, ist unschädlich. Das Bundesverwaltungsgericht führt in einem Beschluss aus dem Jahr 2003 unter Verweis auf die Gesetzesbegründung dazu aus, dass „sich § 173 Abs. 3 Satz 1 BBauG ,mit In-Kraft-Treten des Bundesbaugesetzes selbst

-
- 4 Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960 (BGBl. 1960 I S. 341), abrufbar unter https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl160s0341.pdf%27%5D#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl160s0341.pdf%27%5D_1643225613658.
 - 5 Vgl. § 189 BBauG sowie Kraus, in: Busse/Kraus, Bayerische Bauordnung, Kommentar, Werkstand: 144. EL September 2021, Teil A. Geschichte des Bauordnungsrechts in Bayern, 5. Bundesrepublik Deutschland – erste Schritte zu einer einheitlichen Baugesetzgebung Rn. 6, 7.
 - 6 Vgl. § 187 BBauG, Art. 1 und 3 des Gesetzes zur Übernahme des Bundesbaugesetzes vom 8. Juli 1960 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin 1969 S. 665), abrufbar bei juris; Hönicke, Kritik an „planloser“ Nachverdichtung: „Fast jeder grüne Innenhof im Osten Berlins ist in Gefahr“, Tagesspiegel Plus-Artikel/-Interview vom 13.01.2022, abrufbar unter <https://plus.tagesspiegel.de/berlin/kritik-an-planloser-nachverdichtung-fast-jeder-grune-innenhof-im-osten-berlins-ist-in-gefahr-359281.html>.
 - 7 Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. August 1976 (BGBl. 1976 I S. 2318, 3617), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Städtebauförderungsgesetzes vom 5. November 1984 (BGBl. 1984 I S. 1321), abrufbar unter https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=/*%5B%40attr_id%3D%27bgbl176s2318.pdf%27%5D#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl176s2318.pdf%27%5D_1643290482032, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=/*%5B%40attr_id%3D%27bgbl176s3617.pdf%27%5D#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl176s3617.pdf%27%5D_1643289656276 sowie https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=/*%5B%40attr_id%3D%27bgbl184s1321.pdf%27%5D#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl184s1321.pdf%27%5D_1643279797039.
 - 8 Vgl. Gesetz über das Baugesetzbuch vom 8. Dezember 1986 (BGBl. 1986 I S. 2191), insbesondere dessen Art. 1 Nr. 1, Nr. 140, Art. 2 Nr. 1, Art. 4 und Art. 5, abrufbar unter https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl186s2191.pdf#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl186s2191.pdf%27%5D_1643272463462; Veröffentlichung der Bekanntmachung des Baugesetzbuchs (GVBl. für Berlin 1987 S. 201), abrufbar bei juris; Art. 1 und 3 des Gesetzes zur Übernahme von Gesetzen vom 2. Januar 1987 (GVBl. für Berlin 1987 S. 74); Internetseite der Akademie für Raumentwicklung in der Leibnitz-Gemeinschaft, abrufbar unter <https://www.arl-net.de/de/commin/deutschland-germany/11-die-geschichte-des-baurechts-0>.
 - 9 Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, Kommentar, 15. Auflage 2022, § 233 Rn. 5.

vollzogen“ habe.¹⁰ „Galten“ die in dieser Bestimmung erwähnten Vorschriften und Pläne unter den dort genannten Voraussetzungen kraft des gesetzgeberischen Anwendungsbefehls fortan als ‚Bebauungspläne‘, so bedurfte es hierfür im Baugesetzbuch keiner erneuten Bestätigung.“¹¹ Das Landesplanungsrecht der früheren Bezirke des Westteils Berlins konnte daher nach § 173 Abs. 3 Satz 1 BBauG als übergeleitetes Recht weitergelten und grundsätzlich bis heute fortwirken.¹² So gilt beispielsweise der Baunutzungsplan von Berlin 1958/60¹³ in Verbindung mit den planungsrechtlichen Vorschriften der Berliner Bauordnung 1958¹⁴ sowie den förmlich festgestellten Straßen- und Baufluchtlinien nach § 173 Abs. 3 Satz 1 BBauG grundsätzlich als übergeleiteter qualifizierter Bebauungsplan im Sinne des § 30 Abs. 1 BauGB weiter.¹⁵ Dies führt im Zusammenspiel mit aufgrund des BauGB erlassenen Bebauungsplänen dazu, dass fast das gesamte westliche Stadtgebiet Berlins beplant ist.¹⁶

3. Die Fortgeltung als Bebauungsplan im Gebiet der sogenannten „neuen Bundesländer“ und des ehemaligen Ost-Berlins

Zu erörtern bleibt, ob und ggf. inwieweit gemäß § 233 Abs. 3 BauGB auch eine Fortgeltung baurechtlicher Vorschriften und städtebaulicher Pläne als Bebauungspläne im Gebiet der sogenannten „neuen Bundesländer“ und des ehemaligen Ost-Berlins erfolgen konnte.

3.1. Fortgeltung in den neuen Bundesländern

Durch Anlage I Kapitel XIV Abschnitt II Nr. 1 des Vertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit

10 BVerwG, Beschluss vom 16. Dezember 2003, Az. 4 B 105.03, ZfBR 2004, 383.

11 BVerwG, Beschluss vom 16. Dezember 2003, Az. 4 B 105.03, ZfBR 2004, 383.

12 Rau, in: Meyer/Achelis/von Alven-Döring/Hellriegel/Kohl/Rau, Bauordnung für Berlin mit Kommentierung des Berliner Planungsrechts, 7. Auflage 2021, Einführung Rn. 1, abrufbar unter https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-3-658-30145-3_18.

13 Baunutzungsplan vom 11. März 1958 (Amtsblatt für Berlin (im Folgenden: „ABL.“) 1959, S. 50) in der Fassung vom 28. Dezember 1960 (ABL. 1961, S. 742).

14 Fortgeltende städtebauliche Vorschriften der Bauordnung für Berlin von 1958 (BO 58) in der Fassung vom 21. November 1958 (GVBl. S. 1087/1104), Arbeits- und Lesefassung abrufbar unter <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/bauen.shtml>.

15 Vgl. VG Berlin, Urteil vom 06.05.2009, Az. 19 A 91.07, juris Rn. 24; VG Berlin, Urteil vom 05.12.2013, Az. 13 K 2.13 (nicht rechtskräftig), LKV 2014, 138; vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 29.01.2015, Az. OVG 2 B 1.14, juris Rn. 52; Internetseite des Gutachterausschusses für Grundstückswerte in Berlin, abrufbar unter <https://www.berlin.de/gutachterausschuss/service/glossar/artikel.156350.php>; Service-Portal von Berlin, abrufbar unter <https://service.berlin.de/dienstleistung/324343/>.

16 Vgl. Weigelt, Die wachsende Stadt als Herausforderung für das Recht, 2016, S. 42, wobei hier auf eine Überleitung nach § 233 Abs. 2 BauGB abgestellt wird.

Deutschlands (Einigungsvertrag)¹⁷ in Verbindung mit Art. 1 des Gesetzes zu diesem Vertrag und der Vereinbarung vom 18. September 1990¹⁸ wurde mit Wirkung vom 29. September 1990¹⁹ ein § 246a in das BauGB eingefügt. § 246a BauGB a.F. galt in dieser Form bis zum 30.04.1993.²⁰ In § 246a BauGB wurden Maßgaben zusammengefasst, welche „anstelle oder ergänzend zu den Vorschriften des Baugesetzbuchs in den neuen Ländern sowie im Stadtgebiet von Berlin (Ost) anzuwenden“ waren.²¹ Zwar nahm lediglich § 246a Abs. 1 BauGB a.F. auf dieses in Art. 3 des Einigungsvertrages genannte Gebiet Bezug. Jedoch dürfte sich die Geltung auch der übrigen Absätze des § 246a BauGB a.F. für die neuen Länder und das Stadtgebiet von Berlin (Ost) aus dem systematischen Bezug zu § 246a Abs. 1 BauGB a.F. ergeben. Nach Art. 1, 3 und 8 des Einigungsvertrags ist mit Wirkung vom 3. Oktober 1990 in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie Berlin (Ost) das Bundesrecht der Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten, soweit es nicht in seinem Geltungsbereich auf bestimmte

-
- 17 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands vom 31. August 1990 (BGBl. 1990 II S. 889), abrufbar unter https://www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav?start=//%5B@attr_id=%27bgb1290s0885.pdf%27%5D#_bgb1_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgb1290s0885.pdf%27%5D_1642755484502.
- 18 Gesetz zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertragsgesetz – und der Vereinbarung vom 18. September 1990 vom 23. September 1990 (BGBl. 1990 II S. 885), abrufbar unter https://www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav?start=//%5B@attr_id=%27bgb1290s0885.pdf%27%5D#_bgb1_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgb1290s0885.pdf%27%5D_1642755484502.
- 19 Vgl. Art. 10 des Gesetzes zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertragsgesetz – und der Vereinbarung vom 18. September 1990 vom 23. September 1990 (BGBl. 1990 II S. 885) und Art. 45 des Einigungsvertrags, abrufbar unter https://www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav?start=//%5B@attr_id=%27bgb1290s0885.pdf%27%5D#_bgb1_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgb1290s0885.pdf%27%5D_1642755484502 sowie die Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag – und der Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Durchführung und Auslegung des Einigungsvertrages vom 16. Oktober 1990 (BGBl. 1990 II, 1360), abrufbar unter https://www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav?start=//%5B@attr_id=%27bgb1290s1360.pdf%27%5D#_bgb1_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgb1290s1360.pdf%27%5D_1642756031004.
- 20 Art. 1 Nr. 27 und Art. 16 des Gesetzes zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz) vom 22. April 1993, abrufbar unter https://www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav?start=//%5B@attr_id=%27bgb1193s0466.pdf%27%5D#_bgb1_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgb1193s0466.pdf%27%5D_1643655931181.
- 21 Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Werkstand: 143. EL August 2021, Einleitung Rn. 172.

Länder oder Landesteile der Bundesrepublik Deutschland beschränkt ist und soweit in dem Einigungsvertrag nichts anderes bestimmt ist.²² Aufgrund dessen ist auch das BauGB in den genannten Gebieten in Kraft getreten.²³

Gemäß § 246a Abs. 3 Satz 3 BauGB a.F. galten Beschlüsse und Satzungen, die nach der Bauplanungs- und Zulassungsverordnung der Deutschen Demokratischen Republik (BauZVO)²⁴ gefasst oder erlassen worden sind, als solche nach dem BauGB, weshalb insoweit aufgestellte städtebauliche Pläne als Bebauungspläne fortgelten.²⁵ Die BauZVO ist gemäß ihrem § 67 Abs. 1 am Tag nach ihrer Veröffentlichung – also am 31. Juli 1990 – in Kraft getreten.²⁶

Gemäß § 246a Abs. 4 Halbsatz 1 BauGB a.F. war § 64 der BauZVO mit der Maßgabe anzuwenden, dass in Absatz 3 Satz 1 die Worte "innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach dem Inkrafttreten dieser Verordnung" durch die Worte "bis zum 30. Juni 1991" ersetzt werden. Nach § 64 Abs. 3 Satz 1 BauZVO galten bei Inkrafttreten dieser Verordnung bestehende baurechtliche Vorschriften und festgestellte städtebauliche Pläne als Bebauungspläne, soweit sie verbindliche Regelungen der in § 9 BauZVO bezeichneten Art enthielten und von der Gemeinde innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach dem Inkrafttreten dieser Verordnung durch Beschluss bestätigt wurden. Mit hin galten gemäß § 246a Abs. 4 Halbsatz 1 BauGB a.F., § 64 Abs. 3 Satz 1 BauZVO bei Inkrafttreten der BauZVO bestehende baurechtliche Vorschriften und festgestellte städtebauliche Pläne als Bebauungspläne, soweit sie verbindliche Regelungen der in § 9 BauGB a.F.²⁷ bezeichneten Art enthielten und von der Gemeinde bis zum 30. Juni 1991 durch Beschluss bestätigt wurden. Der Beschluss nach § 246a Abs. 4 Halbsatz 1 BauGB a.F., § 64 Abs. 3 Satz 1 BauZVO bedurfte gemäß § 246a Abs. 1 Satz 2, Abs. 4 BauGB a.F., § 64 Abs. 3 Satz 2 BauZVO der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde; die Erteilung der Genehmigung war ortsüblich bekanntzumachen. Sofern eine Überleitung baurechtlicher Vorschriften und festgestellter städtebaulicher Pläne nicht innerhalb der Frist erfolgt ist, haben diese „seit Ablauf der Frist zur Überleitung keine Bedeutung

-
- 22 Vgl. auch Teil I./1./1.1 des Gemeinsamen Einführungserlasses zum Baugesetzbuch, abgedruckt in Cholewa/David/Dyong/von der Heide, Das Baugesetzbuch in den neuen Ländern, 2. Auflage 1990, S. 68, 69.
- 23 Teil I./1./1.1 des Gemeinsamen Einführungserlasses zum Baugesetzbuch, abgedruckt in Cholewa/David/Dyong/von der Heide, Das Baugesetzbuch in den neuen Ländern, 2. Auflage 1990, S. 68, 69.
- 24 Verordnung zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und der Investitionen in den Gemeinden (Bauplanungs- und Zulassungsverordnung – BauZVO –) vom 20. Juni 1990 (Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik (im Folgenden: „GBl. DDR“) I, S. 739), abrufbar bei juris.
- 25 Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Werkstand: 143. EL August 2021, § 233 Rn. 98; vgl. auch § 11 Abs. 1 BauZVO.
- 26 Vgl. GBl. DDR I, S. 739.
- 27 vgl. § 246a Abs. 1 Satz 2, Abs. 4 Halbsatz 2 BauGB a.F. sowie Schmidt-Eichstaedt, Die Überleitung von städtebaulichen Plänen nach § 246a BauGB, ZfBR 1991, 140, 144; vgl. aber auch Thüringer OVG, Urteil vom 29.05.2007, Az. 1 KO 471/06, juris Rn. 35, das auf § 9 BauZVO abstellt.

mehr“.²⁸ § 246a Abs. 4 BauGB a.F. ermöglichte in Verbindung mit 64 Abs. 3 BauZVO auch die Überleitung älterer Pläne, welche schon vor Gründung der DDR aufgestellt wurden.²⁹

Rechtsgrundlage für die BauZVO war § 2 Abs. 2 in Verbindung mit § 99 Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung)³⁰ vom 17. Mai 1990, welches gemäß dessen § 103 an diesem Tag in Kraft trat.³¹ Gemäß § 99 Abs. 1 der Kommunalverfassung hatte der Ministerrat die zur Durchführung des Gesetzes erforderlichen Rechtsvorschriften zu erlassen und der Volkskammer entsprechende Gesetzesvorschläge zur Verwirklichung der Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise zu unterbreiten. Nach § 2 Abs. 2 der Kommunalverfassung gehörten zu den Selbstverwaltungsaufgaben vor allem die harmonische Gestaltung der Gemeindeentwicklung einschließlich der Standortentscheidungen unter Beachtung der Umweltverträglichkeit und des Denkmalschutzes, die Bauleitplanung, die Förderung von Wirtschaft und Gewerbe, die Gewährleistung des öffentlichen Verkehrs, die Versorgung mit Energie und Wasser, die schadlose Abwasserableitung und -behandlung sowie Entsorgung des Siedlungsmülls, die Verbesserung der Wohnbedingungen der Einwohner durch den sozialen Wohnungsbau und die Förderung des privaten und genossenschaftlichen Bauens sowie durch eine sozial gerechte Verteilung der Wohnungen, die gesundheitliche und soziale Betreuung, die Sicherung und Förderung eines breiten öffentlichen Angebotes an Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen, die Entwicklung der Freizeit- und Erholungsbedingungen sowie des kulturellen Lebens, der Schutz der natürlichen Umwelt und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Reinlichkeit.

3.2. Fortgeltung im ehemaligen Ost-Berlin

Für (Ost-)Berlin bestand nach § 99 Abs. 4 der Kommunalverfassung die Besonderheit, dass die Bestimmungen der Kommunalverfassung sinngemäß bis zur Inkraftsetzung einer Verfassung durch die Stadtverordnetenversammlung von (Ost-)Berlin galten. Die Verfassung von Berlin (Ost) vom 23. Juli 1990³² ist gemäß dessen Art. 90 mit dessen Verkündung am 25. Juli 1990 in Kraft getreten.³³ Dementsprechend bestand im Zeitpunkt des Inkrafttretens der BauZVO in der DDR (31. Juli 1990) in (Ost-)Berlin die Ermächtigungsgrundlage für deren Erlass nach § 2 Abs. 2 in Verbindung mit § 99 Abs. 1 Kommunalverfassung nicht mehr. Für Bundesrecht gilt, dass eine Rechts-

28 Antwort des Thüringer Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft auf eine Kleine Anfrage eines Abgeordneten (DIE LINKE), Thüringer Landtag, Drucksache 6/7804 vom 25.09.2019, S. 1, 2, abrufbar unter <https://parldok.thueringer-landtag.de/ParlDok/process?dokumentid=72499>.

29 Thüringer OVG, Urteil vom 29.05.2007, Az. 1 KO 471/06, Leitsatz, Rn. 36.

30 Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung) vom 17. Mai 1990 (GBl. DDR 1990 I S. 255), abrufbar bei juris.

31 Vgl. GBl. DDR 1990 I S. 740, abrufbar bei juris.

32 Verfassung von Berlin vom 23. Juli 1990 (Gesetz-, Verordnungs- und Amtsblatt für die Stadtbezirke Mitte, Prenzlauer Berg, Friedrichshain, Treptow, Köpenick, Lichtenberg, Weissensee, Pankow, Marzahn, Hohenschönhausen, Hellersdorf von Berlin (im Folgenden: „GVABl.“) S. 1, 1. Jahrgang Nr. 1, Ausgabetag: 25. Juli 1990).

33 Vgl. GVABl. S. 1, 1. Jahrgang Nr. 1, Ausgabetag: 25. Juli 1990.

verordnung nichtig ist, sofern diese „zu einem Zeitpunkt verkündet“ wird, „in dem die Verordnungsermächtigung bereits außer Kraft getreten ist oder keine Geltungskraft mehr besitzt“.³⁴ Teilweise wird vertreten, dass auch die hier in Rede stehende BauZVO in Bezug auf das Gebiet des ehemaligen Ost-Berlins keine Rechtswirkungen entfalten konnte.³⁵ Daraus wird mitunter auf eine automatische Überleitung ohne Zustimmung der Gemeinde geschlossen.³⁶

Allerdings stellt sich bereits die Frage, ob das Bestehen dieser Ermächtigungsgrundlage für einen wirksamen Verweis des § 246a Abs. 4 Halbsatz 1 BauGB a.F. auf § 64 BauZVO überhaupt notwendig war. Verweisungen in Gesetzen müssen sich an dem aus Art. 20 Abs. 3 und weiteren Bestimmungen des Grundgesetzes (GG)³⁷ folgenden **Bestimmtheitsgebot** messen lassen.³⁸ Dabei ist zwischen dynamischen und statischen Verweisungen zu unterscheiden. Im Falle statischer Verweisungen wird auf Regelungen – gegebenenfalls auch eines anderen Normgebers – in einer konkret bestimmten Fassung eines Gesetzes verwiesen, welche der verweisende Gesetzgeber kannte,³⁹ während dynamische Verweisungen auf andere Vorschriften in ihrer jeweils aktuell geltenden Fassung Bezug nehmen⁴⁰. § 246a Abs. 4 Halbsatz 1 BauGB a.F. verwies auf „§ 64 der Bauplanungs- und Zulassungsverordnung der Deutschen Demokratischen Republik“ und wandelte gleichzeitig seinen Regelungsgehalt ab. Insoweit könnte eine dynamische Verweisung vorliegen, da die jeweilige Gesetzesfassung an dieser Stelle nicht genannt wird. Allerdings ist zu beachten, dass § 246a Abs. 1-3 BauGB a.F. ebenfalls Verweise auf verschiedene Vorschriften der „Bauplanungs- und Zulassungsverordnung der Deutschen Demokratischen Republik“ enthielt. Dabei wurde bei der ersten Nennung der Verordnung in § 246a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB a.F. die Formulierung „Bauplanungs- und Zulassungsverordnung der Deutschen Demokratischen Republik

34 Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 2. Auflage 2012 Rn. 303, zum Download abrufbar unter https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Gesetzgebung/Projekt_eGesetzgebung/Handbuecher_Arbeitshilfen_Leitfaeden/Hb_vorbereitung_rechts_u_verwaltungs_vorschriften/hb_vorbereitung_rechtsvorschriften_node.html;jsessionid=AA58CF20A9458A1D302BB9ED57413AB2.1_cid332; vgl. insoweit auch Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Auflage 2020, Art. 80 Rn. 21.

35 Vgl. insoweit auch Hönicke, Kritik an „planloser“ Nachverdichtung: „Fast jeder grüne Innenhof im Osten Berlins ist in Gefahr“, Tagesspiegel Plus-Artikel/-Interview vom 13.01.2022, abrufbar unter <https://plus.tagesspiegel.de/berlin/kritik-an-planloser-nachverdichtung-fast-jeder-gruene-innenhof-im-osten-berlins-ist-in-gefahr-359281.html>; Haben Bürger im Osten Berlins weniger Rechte?, Stellungnahme des Berliner Bündnisses Nachhaltige Stadtentwicklung vom 12.01.2022, abrufbar unter <https://www.nachhaltigestadtentwicklung.berlin/erklaerungen-f295ab68f7aef422>.

36 Haben Bürger im Osten Berlins weniger Rechte?, Stellungnahme des Berliner Bündnisses Nachhaltige Stadtentwicklung vom 12.01.2022, abrufbar unter <https://www.nachhaltigestadtentwicklung.berlin/erklaerungen-f295ab68f7aef422>.

37 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist.

38 Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 20 Rn. 287, 289, 290.

39 Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 20 Rn. 290; Grefrath, Der Grundsatz der Normenklarheit in der Fallbearbeitung, JA 2008, 710, 713.

40 Grefrath, Der Grundsatz der Normenklarheit in der Fallbearbeitung, JA 2008, 710, 713.

vom 20. Juni 1990 (GBl. I S. 739)“ gewählt. Hierbei handelt es sich um eine statische Verweisung, weil auf eine konkrete Fassung der Verordnung verwiesen wurde. Da diese Formulierung gerade am Beginn einer Vielzahl von Verweisungen auf die BauZVO gewählt wurde, spricht einiges dafür, dass der Gesetzgeber bei den folgenden Verweisungen lediglich aus Vereinfachungsgründen auf die Nennung dieser Fassung verzichtet hat. Insoweit dürfte wohl auch bei der Verweisung in § 246a Abs. 4 Halbsatz 1 BauGB a.F. von einer **statischen Verweisung** auszugehen sein. Aufgrund des feststehenden Norminhalts und der Tatsache, dass nur der Gesetzgeber diesen ändern kann, sind statische Verweisungen unter dem Gesichtspunkt der Bestimmtheit von Rechtsnormen **verfassungsrechtlich unbedenklich**.⁴¹ Ein Gesetz (beispielsweise ein Verlängerungsgesetz) kann sogar „für das, was gelten soll, [...] auf nicht mehr in Kraft befindliche Normen Bezug nehmen“.⁴² Es muss lediglich klar erkennbar sein, „welche Bestimmungen Gesetzeskraft haben sollen“.⁴³ Auch muss die Publizität des Gesetzes gewahrt bleiben⁴⁴, was jedenfalls der Fall sein dürfte, „wenn die in Bezug genommenen Vorschriften dem Normadressaten durch eine frühere ordnungsgemäße Veröffentlichung zugänglich sind“.⁴⁵ Der Gesetzgeber darf dabei auch „auf fremdes, nicht von ihm formuliertes und in Kraft gesetztes Recht eines anderen Kompetenzbereiches [...] verweisen, also beispielsweise in einem Bundesgesetz auf Landesrecht Bezug [...] nehmen“.⁴⁶ Vorliegend erfolgte eine Verweisung in einem Bundesgesetz auf eine Verordnung der DDR, welche ordnungsgemäß im Gesetzblatt der DDR veröffentlicht wurde.⁴⁷ Insoweit dürfte die Verweisung grundsätzlich zulässig sein.

Es ist aber zu beachten, dass der Wortlaut des § 64 Abs. 3 Satz 1 BauZVO anordnete, dass **bei Inkrafttreten dieser Verordnung** bestehende baurechtliche Vorschriften und festgestellte städtebauliche Pläne unter bestimmten Voraussetzungen als Bebauungspläne gelten. Insoweit ist zweifelhaft, ob nach dem Willen des Gesetzgebers § 246a Abs. 4 Halbsatz 1 BauGB a.F. in Verbindung mit § 64 Abs. 3 Satz 1 BauZVO nur in solchen Gebieten Anwendung finden sollte, in denen die BauZVO bereits in Kraft getreten war. Sofern man davon ausgeht, dass die BauZVO im ehemaligen Ost-Berlin aufgrund einer fehlenden Ermächtigungsgrundlage nie Rechtswirkungen entfalten konnte, hätte dies zur Folge, dass § 246a Abs. 4 Halbsatz 1 BauGB a.F. in Verbindung mit § 64

41 Grefrath, Der Grundsatz der Normenklarheit in der Fallbearbeitung, JA 2008, 710, 713.

42 BVerfG, Beschluss vom 12.11.1958, Az. 2 BvL 4/56, 2 BvL 26/56, 2 BvL 40/56, 2 BvL 1/57, 2 BvL 7/57, BVerfGE 8, 274, 302; vgl. auch Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL Juli 2021, Art. 20, VII. Art. 20 und die allgemeine Rechtsstaatlichkeit Rn. 54.

43 BVerfG, Beschluss vom 12.11.1958, Az. 2 BvL 4/56, 2 BvL 26/56, 2 BvL 40/56, 2 BvL 1/57, 2 BvL 7/57, BVerfGE 8, 274, 302, 303.

44 Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 20 Rn. 290, 302.

45 BVerfG, Beschluss vom 01.03.1978, Az. 1 BvR 786/70, 1 BvR 793/70, 1 BvR 168/71, 1 BvR 95/73, BVerfGE 47, 285, 311.

46 BVerfG, Beschluss vom 01.03.1978, Az. 1 BvR 786/70, 1 BvR 793/70, 1 BvR 168/71, 1 BvR 95/73, BVerfGE 47, 285, 311, 312.

47 Vgl. Art. 89 Abs. 1 der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. April 1968 in der Fassung des Gesetzes zur Ergänzung und Änderung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1974 (GBl. DDR 1974 I S. 432), abrufbar bei juris.

Abs. 3 Satz 1 BauZVO im Gebiet des ehemaligen Ost-Berlins nicht anwendbar wäre. Dagegen spricht die unter Gliederungspunkt 3.1 dargestellte Systematik des § 246a BauGB a.F., wonach wohl die Regelungswirkungen aller Absätze des § 246a BauGB a.F. auf die neuen Bundesländer und das Stadtgebiet von Berlin (Ost) erstreckt werden sollten. Auch finden sich in der juristischen Literatur Aussagen, wonach § 246a BauGB a.F. als partielles Bundesrecht die Sonderregelungen der BauZVO für die fünf neuen Länder und (Ost-)Berlin im Wesentlichen übernommen habe.⁴⁸ Soweit ersichtlich sei es in Ost-Berlin in keinem einzigen Fall zu einer fristgemäßen Bestätigung festgestellter städtebaulicher Pläne nach § 246a Abs. 4 BauGB a.F. in Verbindung mit § 64 Abs. 3 BauZVO gekommen.⁴⁹ Abseits dieses Sonderfalls finden sich – soweit ersichtlich – in den neuen Bundesländern keine Berichte über eine vergleichbare Problematik. Im Rahmen einer von Dezember 1990 bis Februar 1991 erfolgten schriftlichen Umfrage bei Städten und Gemeinden der ehemaligen DDR gaben 27 von 77 antwortenden Städten und Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern an, dass eine Überleitung zu Bebauungsplänen beabsichtigt sei.⁵⁰

Selbst wenn man annähme, dass § 246a Abs. 4 Halbsatz 1 BauGB a.F. in Verbindung mit § 64 Abs. 3 Satz 1 BauZVO in Bezug auf das ehemalige Ost-Berlin nicht anwendbar wäre, erscheint es nicht ohne weiteres einleuchtend, weshalb hieraus eine automatische Überleitung städtebaulicher Pläne als Bebauungspläne folgen sollte. Dementsprechend wird in der juristischen Literatur mitunter festgestellt, dass die östlichen Gebietsteile Berlins „zu weiten Teilen unbeplant“ seien und sich deren Bebaubarkeit außerhalb der nach dem BauGB erlassenen Bebauungspläne (wohl zumeist)⁵¹ nach § 34 BauGB richte.⁵²

4. Fazit

Im Hinblick auf die Überleitung von baurechtlichen Vorschriften und festgestellten städtebaulichen Plänen als Bebauungspläne galten für das Gebiet der ehemaligen DDR und der Bundesrepublik Deutschland in der Vergangenheit unterschiedliche Voraussetzungen. So war für das Gebiet der ehemaligen DDR die Fortgeltung bestimmter beim Inkrafttreten der BauZVO am 31. Juli 1990 bestehender baurechtlicher Vorschriften und festgestellter städtebaulicher Pläne als Bebauungspläne von einer Bestätigung durch die Gemeinde bis zum 30. Juni 1991 durch Beschluss abhängig. Im Gebiet der sogenannten alten Bundesländer und des ehemaligen West-Berlins konnte dagegen eine Überleitung bereits von Gesetzes wegen eintreten. Auch wenn das Gebiet des ehemaligen Ost-Berlins in rechtlicher Hinsicht besondere Probleme im Hinblick auf die Ermächti-

48 Feldmann/Knuth, Berliner Bauplanungsrecht, Erläuterungen des in West-Berlin weitergeltenden übergeleiteten Planungsrechts und des in Ost-Berlin für den unbeplanten Innenbereich geltenden Bundesbaurechts, 3. Auflage 1998, S. 133 Rn. 266; vgl. auch Gaentzsch, Baugesetzbuch, Kommentar, 1991, § 246a Erläuterungen, S. 802.

49 Feldmann/Knuth, Berliner Bauplanungsrecht, Erläuterungen des in West-Berlin weitergeltenden übergeleiteten Planungsrechts und des in Ost-Berlin für den unbeplanten Innenbereich geltenden Bundesbaurechts, 3. Auflage 1998, S. 135 Rn. 269.

50 Schmidt-Eichstaedt, Die Überleitung von städtebaulichen Plänen nach § 246a BauGB, ZfBR 1991, 140, 141.

51 Wilke, Bauleitplanung in der Hauptstadt, in: Erbguth/Oebbecke/Rengeling/Schulte (Hrsg.), Planung, Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, 2000, S. 385, 391.

52 Weigelt, Die wachsende Stadt als Herausforderung für das Recht, 2016, S. 43.

gungsgrundlage für den Erlass der BauZVO aufwirft, dürften sich die rechtlichen Voraussetzungen einer Fortgeltung städtebaulicher Pläne als Bebauungspläne im Ergebnis wohl nicht von den Voraussetzungen in den übrigen sogenannten neuen Bundesländern unterscheiden.

* * *