ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Schmidt-Eichstaedt, Gerd

Book Part

Bauleitplanung

Provided in Cooperation with:
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2018) : Bauleitplanung, In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, ISBN 978-3-88838-559-9, ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 139-160,
https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-5599136

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/225675

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

AKADEMIE FÜR
RAUMFORSCHUNG UND
LANDESPLANUNG

Gerd Schmidt-Eichstaedt

Bauleitplanung

S. 139 bis 160

URN: urn:nbn:de:0156-5599136

CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Gerd Schmidt-Eichstaedt

Bauleitplanung

Gliederung

1 Begriff, Aufgaben, Abgrenzung zu anderen Planungen
2 Geschichte
3 Verfahren der Bauleitplanung
4 Inhalte der Bauleitplanung
5 Durchsetzung der Bauleitplanung im Systemvergleich
6 Gerichtliche Kontrolle der Bauleitplanung
7 Probleme und Konflikte, Mittel der Konfliktlösung, Ausblick
Literatur

Der Begriff der Bauleitplanung ist im Baugesetzbuch (BauGB) definiert. Er umfasst die vorbereitende Bauleitplanung durch Flächennutzungspläne und die verbindliche Bauleitplanung durch Bebauungspläne. Beide Planarten dienen zusammen der Vorbereitung und Lenkung der baulichen Nutzung in den Gemeinden. Sie werden nach einem vom BauGB vorgegebenen Verfahren von der Gemeindevertretung bzw. dem Stadtrat beschlossen. An den Bebauungsplan als Satzung sind sowohl die Grundeigentümer als auch die Baugenehmigungsbehörden gebunden. Der Flächennutzungsplan hat nur behördeninterne Wirkung, Bebauungspläne müssen aus dem Flächennutzungsplan entwickelt werden.

1 Begriff, Aufgaben, Abgrenzung zu anderen Planungen

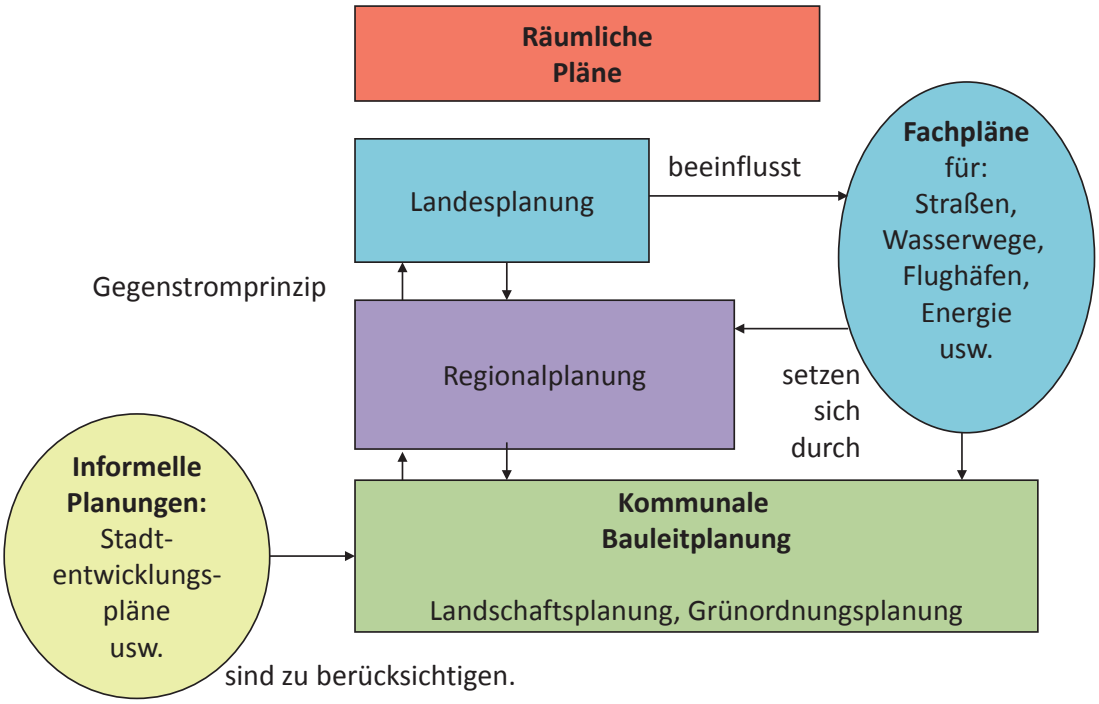
Der Begriff der Bauleitplanung stammt aus dem Baugesetzbuch (BauGB), dem „Grundgesetz" für die räumliche Planung auf der Ebene der Städte und Gemeinden in Deutschland. Dort heißt es in § 1 Abs. 1 und 2: „Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und die sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe dieses Gesetzes vorzubereiten und zu leiten. Bauleitpläne sind der Flächennutzungsplan (vorbereitender Bauleitplan – F-Plan) und der Bebauungsplan (verbindlicher Bauleitplan – B-Plan)." Folgende Fragen können und müssen (beispielhaft ausgewählt und aufgezählt) durch die Bauleitplanung aufgrund einer gerechten ▷ *Abwägung* eventuell widerstreitender Interessen beantwortet werden:

- Wie soll eine Fläche (baulich oder nicht baulich) genutzt werden? Für den ▷ *Wohnungsbau*? Als Industriegebiet? Als Stadtpark? Oder weiterhin als landwirtschaftliche Nutzfläche? Besteht Hochwassergefahr?
- Welche Nutzungsbegrenzungen sind nach Art und Maß erforderlich? Zum Beispiel: Wie hoch darf gebaut werden? Sollen Mobilfunkmasten im Wohngebiet zulässig sein? Welche Entfernung muss ein Betrieb vom ▷ *Wohnen* einhalten? Sollen Spielhallen zulässig sein?
- Wie werden Verkehrsströme bewältigt? Zum Beispiel: Wie breit sollen die Straßen im Baugebiet sein? Wo sind Ein- und Ausfahrten zulässig? Ist eine verkehrsberuhigte Zone gerechtfertigt? Wo soll ein Parkplatz zur Verfügung stehen?
- Wie werden die Eingriffe ausgeglichen, die durch den Bauleitplan vorbereitet werden? Zum Beispiel: Wo können im Baugebiet Bäume und Sträucher gepflanzt werden? Welche externen Maßnahmen zum Ausgleich bieten sich an? Wie können sie gesichert werden?
- Ab wann kann gebaut werden? Wer sorgt für die ▷ *Erschließung*? Wer übernimmt die Verantwortung für Folgeeinrichtungen wie Kindergärten, Schulen, neue Ampelanlagen?

Die Bauleitplanung muss sich „nach oben" an die höherstufigen Raumordnungspläne des betreffenden Bundeslandes (▷ *Regionalplanung*) und an die raumwirksamen Fachplanungen (▷ *Fachplanungen, raumwirksame*), z. B. die Planung von Fernstraßen, Schienenwegen, Wasserwegen, Energietrassen mit der jeweiligen ▷ *Planfeststellung*, anpassen (s. Abb. 1). „Nach unten" setzt sich die Planung der baulichen Nutzung in der Gebäudeplanung fort, die in der Form von Bauvorlagen von bauvorlageberechtigten Architekten bei den Baugenehmigungsbehörden bzw. Bauaufsichtsbehörden eingereicht wird. Die Bauleitpläne – in denen sich der Begriff der Bauleitplanung manifestiert – werden in einem durch das Baugesetzbuch vorgeschriebenen Verfahren aufgestellt und zum Schluss von der zuständigen Gemeindevertretung in Form von Planwerken verabschiedet. Sie bestehen in aller Regel aus einer großformatigen Planurkunde (Planzeichnung) mit Legende, den textlichen Darstellungen (F-Plan) oder textlichen Festsetzungen (B-Plan) und der Begründung mit Umweltbericht. Fachleute für die Aufstellung von Bauleitplänen sind die Stadtplaner (geschützte Berufsbezeichnung) und Raumplaner (Bezeichnung für die räumliche Planung insbesondere in Österreich und in der Schweiz). In der Bundesrepublik werden dafür eigene Studiengänge angeboten (Stadt- und Regionalplanung, Raum- und Umweltplanung). Inhaltlich ergänzt wird die Bauleitplanung durch städtebauliche Entwicklungspläne (▷ *Stadtentwicklungsplanung*).

Diese sind nicht gesetzlich geregelt und daher im Aufstellungsverfahren und in den Inhalten freier als die im BauGB mit Verfahrensvorschriften und inhaltlichen Vorgaben versehenen Bauleitpläne. Eine wichtige Ergänzung der Bauleitplanung ist die ▷ *Landschaftsplanung*.

Abbildung 1: Planungsarten und Planungsstufen



Quelle: Eigene Darstellung

2 Geschichte

Die Bauleitplanung als regelmäßige Aufgabe für die Kommunen ist relativ jung (▷ *Geschichte der Stadtplanung*). Flächennutzungspläne (▷ *Flächennutzungsplan*) als vorsorgliche Planwerke für die ganze Kommune gibt es in Deutschland erst seit den „Wirtschaftsplänen" des Gesetzes über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten (WSG) vom 22.09.1933, entstanden aus den Vorarbeiten zu einem Reichsstädtebaugesetz. Vorläufer der Bebauungspläne (▷ *Bebauungsplan*) sind die Fluchtlinienpläne nach dem Badischen Fluchtliniengesetz von 1868 und dem preußischen Gesetz über die Anlegung von Straßen und Plätzen von 1875, genannt „Preußisches Fluchtliniengesetz". Die Aufgabe, die Bodennutzung im ganzen Gemeindegebiet mit besonderer Blickrichtung auf die bauliche Nutzung zu ordnen, entstand erst mit den Stadterweiterungen und dem Bevölkerungszuwachs des 19. Jahrhunderts, sie wurde zunächst als Aufgabe der Polizei verstanden. Zuvor existierten – wie auch heute noch – Bauordnungen als Regelwerke für Gebäude, aber auch schon für eine städtebauliche Ordnung: Gerbereien waren nur am Flusslauf zulässig, Baulücken

innerhalb der durch Mauern und Wälle eingeengten Stadt mussten bebaut werden. Daneben gab es dem Sinne nach auch schon Flächennutzungspläne oder Flächenaufteilungspläne, vor allem für die Land- und Forstwirtschaft, und Bebauungspläne für Städte und Festungen – aber noch keine örtliche Bauleitplanung als Gesamtaufgabe. Diese konnte sich erst zusammen mit der kommunalen Selbstverwaltung (▷ *Kommunale Selbstverwaltung*) entwickeln, denn die Bauleitplanung ist eine genuin kommunale Aufgabe. Sie gehört zum Kern der kommunalen Selbstverwaltung und darf ihr im Grundsatz nicht genommen werden.

3 Verfahren der Bauleitplanung

Das Verfahren der Bauleitplanung ist durch das Baugesetzbuch im Einzelnen geregelt (s. Abb. 2). Es ist durch das Bemühen um öffentliche Erörterung der Planungsabsichten und um vollständige Tatsachen- und Interessenaufklärung mit anschließender Abwägung der Belange untereinander und gegeneinander gekennzeichnet. Am Ende steht die Entscheidung über den Plan durch die kommunale Vertretungskörperschaft, der ein Planungsermessen im Sinne einer planerischen Entscheidungsfreiheit zwischen den möglichen rechtmäßigen Planungsvarianten zukommt. Bis zur Novellierung des BauGB im Jahre 1998 waren alle Bauleitpläne nach ihrer Verabschiedung durch die Gemeinde einer staatlichen Genehmigungsbehörde (dem Landratsamt, dem Regierungspräsidium oder Landesministerium) vorzulegen. Seit 1998 sind nur noch die Flächennutzungspläne genehmigungspflichtig und solche Bebauungspläne, die nicht aus dem F-Plan entwickelt wurden. Alle Bauleitpläne sind der gerichtlichen Kontrolle zugänglich.

Im Folgenden finden sich Ausführungen zu den einzelnen Verfahrensschritten.

3.1 Aufstellungsbeschuss

Der Aufstellungsbeschluss stellt den formalen Startschuss dar – inhaltlich ist meist schon lange zuvor mit konzeptionellen Vorüberlegungen begonnen worden. Der Beschluss und seine Bekanntmachung sind aber Voraussetzung für den Erlass einer Veränderungssperre, wenn während des Aufstellungsverfahrens unpassende bauliche und sonstige Maßnahmen verhindert werden sollen. Ohne bekannt gemachten Aufstellungsbeschluss können auch keine Baugenehmigungen auf der Grundlage der „Planreife“ eines Bebauungsplans nach § 33 BauGB erteilt werden. Ein Bebauungsplan ist „planreif“, wenn

- die ▷ *Beteiligung* der Öffentlichkeit und der Behörden durchgeführt worden ist,
- anzunehmen ist, dass der Planentwurf die Zustimmung der Gemeindevertretung finden wird,
- der Bauantragsteller ihn seinerseits als für sich und seine Rechtsnachfolger gültig anerkannt hat,
- die Erschließung gesichert ist.

Abbildung 2: Verfahren der Bauleitplanung nach dem Baugesetzbuch

Schritt	Bezeichnung	Rechtsgrundlage im BauGB
1	Aufstellungs-beschluss	§ 2 (1) [1]Die Bauleitpläne sind von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen. [2]Der **Beschluss, einen Bauleitplan aufzustellen**, ist ortsüblich bekannt zu machen.
2	Frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit sowie der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange	§ 3 (1) [1]Die **Öffentlichkeit** ist möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten; ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben. § 4 (1) [1]Die **Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange**, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, sind entsprechend § 3 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 zu unterrichten und zur Äußerung auch im Hinblick auf den erforderlichen Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 aufzufordern.
3	Umweltprüfung	§ 2 (4) [1]Für die Belange des Umweltschutzes nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 und § 1a wird eine **Umweltprüfung** durchgeführt, in der die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen ermittelt werden und in einem **Umweltbericht** beschrieben und bewertet werden; die Anlage 1 zu diesem Gesetzbuch ist anzuwenden. [2]Die Gemeinde legt dazu für jeden Bauleitplan fest, in welchem Umfang und Detaillierungsgrad die Ermittlung der Belange für die Abwägung erforderlich ist. [3]Die Umweltprüfung bezieht sich auf das, was nach gegenwärtigem Wissensstand und allgemein anerkannten Prüfmethoden sowie nach Inhalt und Detaillierungsgrad des Bauleitplans angemessenerweise verlangt werden kann. [4]Das Ergebnis der Umweltprüfung ist in der Abwägung zu berücksichtigen.
4	Öffentliche Auslegung des Planentwurfs mit Begründung	§ 3 (2) [1]Die **Entwürfe der Bauleitpläne** sind mit der Begründung und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer eines Monats öffentlich auszulegen. [2]Ort und Dauer der Auslegung sowie Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen.

Schritt	Bezeichnung	Rechtsgrundlage im BauGB
5	Förmliche Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange	§ 4 (2) [1]Die Gemeinde holt die **Stellungnahmen der Behörden** und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, zum Planentwurf und der Begründung ein. [2]Sie haben ihre Stellungnahmen innerhalb eines Monats abzugeben.
6	Abwägung	§ 1 (7) Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander **gerecht abzuwägen**.
7	Beschluss	§ 10 (1) Die Gemeinde beschließt den Bebauungsplan als Satzung. (Der Flächennutzungsplan wird durch Beschluss festgestellt).
8	Genehmigung, Bekanntmachung, Inkraftsetzung	§ 10 (2) [1]Bebauungspläne nach § 8 Abs. 2 Satz 2 , Abs. 3 Satz 2 und Abs. 4 bedürfen der **Genehmigung** der höheren Verwaltungsbehörde. … (3) [1]Die Erteilung der Genehmigung oder, soweit eine Genehmigung nicht erforderlich ist, der Beschluss des Bebauungsplans durch die Gemeinde ist **ortsüblich bekannt zu machen**. [2]Der Bebauungsplan ist mit der Begründung und der zusammenfassenden Erklärung nach Absatz 4 zu jedermanns Einsicht bereitzuhalten; über den Inhalt ist auf Verlangen Auskunft zu geben. … [4] Mit der Bekanntmachung **tritt der Bebauungsplan in Kraft**.

Quelle: Eigene Darstellung

3.2 Frühzeitige Beteiligungen

Die in § 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB vorgeschriebene öffentliche Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses wird zumeist kombiniert mit der Bekanntmachung von Art, Form und Terminen der frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 3 Abs. 1 BauGB. Die Beteiligung geschieht durch öffentliche Auslegung von Vorentwürfen (oder auch von weit gediehenen Entwürfen – was eigentlich nicht der Sinn der frühzeitigen Beteiligung ist), durch Informationsveranstaltungen, durch Diskussion im Internet usw.

Parallel zur frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit findet die frühzeitige Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange nach § 4 Abs. 1 BauGB statt. Dabei wird auch abgefragt, welchen Umfang und Detaillierungsgrad die für die ▷ *Umweltprüfung* notwendigen

Untersuchungen haben sollen (sogenanntes Scoping). Die notwendigen Erhebungen und Untersuchungen müssen dann so rechtzeitig erfolgen, dass der Umweltbericht zusammen mit dem Entwurf des Plans öffentlich ausgelegt werden kann.

3.3 Umweltprüfung

Die Pflicht zur Erarbeitung eines Umweltberichts im Aufstellungsverfahren zu einem Bauleitplan ist durch das Europarecht vorgegeben (Richtlinie 85/337/EWG vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinie) mit Änderungs-Richtlinie 97/11/EG). Die sogenannte Plan-Umweltprüfung (Richtlinie 2001/42/EG vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme – auch strategische Umweltprüfung genannt) soll gewährleisten, dass später aus dem Plan entwickelte und auf seiner Grundlage zulässige Projekte – die ihrerseits einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterliegen – nicht schon vorab in wesentlichen Rahmenbedingungen ohne Umweltprüfung festgelegt worden sind, zum Beispiel bei der Wahl des Standorts. Der Umweltbericht gehört als gesonderter Bestandteil mit zur Begründung eines Bauleitplans. Ein Bauleitplan, der in der Nähe oder sogar innerhalb von europarechtlich geschützten Gebieten des Systems „natura 2000“ aufgestellt wird, muss außerdem noch eine ▷ *FFH-Verträglichkeitsprüfung* durchlaufen (Richtlinie 92/43/EWG vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie)). In der Verträglichkeitsprüfung wird geklärt, ob die Durchführung des Plans zu erheblichen Beeinträchtigungen des betreffenden Gebiets (FFH-Gebiet, Vogelschutzgebiet) führt (▷ *Schutzgebiete nach Naturschutzrecht*; ▷ *Schutzgebiete nach Wasserrecht*).

3.4 Öffentliche Auslegung

Wenn der Plan bis zum Entwurf gediehen ist, muss er für die Dauer eines Monats öffentlich ausgelegt werden. Bereits vorliegende umweltbezogene Stellungnahmen müssen mit ausgelegt werden, wenn sie nach Einschätzung der Gemeinde wesentlich sind. In der Bekanntmachung der bevorstehenden Auslegung muss die Gemeinde in Stichworten angeben, welche Arten von umweltbezogenen Informationen zu dem Plan verfügbar sind. Das gilt auch für solche Informationen, die nicht mit ausgelegt werden sollen (BVerwG, Urteil vom 18.07.2013, 4 CN 3.12, ZfBR 2013, 675-678). Die öffentliche Auslegung mit ihrer Ankündigung ist strikt formgebunden. Die Ankündigung muss geeignet sein, die Bürger zu erreichen, sie muss „Anstoßwirkung“ besitzen, indem sie die Öffentlichkeit klar darauf hinweist, welche Fläche überplant wird. Der Planentwurf muss stets in seiner letztgültigen Form ausgelegt werden. Dies führt nicht selten zu mehreren aufeinanderfolgenden Auslegungen.

3.5 Förmliche Behördenbeteiligung

Parallel zur öffentlichen Auslegung – häufig auch schon vorher – findet die förmliche Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange (einschließlich der Nachbargemeinden) statt. Damit wird der Sachverstand der Behörden eingesammelt. Die Liste der Adressaten umfasst in der Regel ca. 30 bis 60 Behörden – vom Denkmalschutz über die Polizei bis zu den Umweltschutzbehörden, Forst, Fischerei, Handwerkskammer, IHK usw. Die Stellungnahmen der Behörden führen häufig zu Ergänzungen des Plans, zumindest der Begründung und des Umweltberichts.

3.6 Abwägung

Nach der öffentlichen Auslegung werden alle Stellungnahmen ausgewertet und mit Abwägungsvorschlägen versehen. Nicht jeder Anregung kann gefolgt werden, manches wird „weggewogen". Die Entscheidung darüber trifft die kommunale Vertretungskörperschaft nach den Regeln des Abwägungsgebots: Es darf keine unzulässigen Vorwegabsprachen gegeben haben, die Tatsachen müssen korrekt aufgeklärt und in ihrer Bedeutung zutreffend bewertet worden sein. Zum Schluss darf die Vertretungskörperschaft zwischen mehreren möglichen Lösungen diejenige auswählen, die ihr als die beste erscheint. Die Auswahl muss begründet werden. Dabei muss erkennbar werden, dass alles bedacht wurde und keine unsachgemäßen Bevorzugungen oder Benachteiligungen erfolgt sind. Wenn die Beschlussfassung zu einer Änderung des Planentwurfs führt, müssen die öffentliche Auslegung und die Behördenbeteiligung wiederholt werden.

3.7 Satzungsbeschluss/Feststellungsbeschluss

Am Ende steht der Beschluss eines Bebauungsplans als Satzung; Flächennutzungspläne werden lediglich festgestellt, weil sie nicht als Rechtsnorm gelten, sondern nur als Planwerk mit Wirkung für Behörden.

3.8 Genehmigung, Ausfertigung und Inkraftsetzung

Flächennutzungspläne und ihre Änderungen müssen von der höheren Verwaltungsbehörde nach einer Rechtskontrolle genehmigt werden, bevor sie in Kraft gesetzt werden können (dies geschieht durch Bekanntmachung der Genehmigung mit Hinweis darauf, wo die Planurkunde eingesehen werden kann). Bebauungspläne, die aus dem Flächennutzungsplan entwickelt sind, können durch Bekanntmachung des Satzungsbeschlusses in Kraft gesetzt werden. Zuvor müssen die jeweiligen Pläne durch Unterschrift des Hauptverwaltungsbeamten ausgefertigt werden; mit seiner Unterschrift bestätigt der Hauptverwaltungsbeamte, dass das von ihm unterschriebene Planoriginal mit der von der Gemeindevertretung beschlossenen Fassung übereinstimmt und ordnungsgemäß zustande gekommen ist. Bebauungspläne werden mit der Inkraftsetzung rechtsverbindlich (nicht rechtskräftig – dies ist Urteilen vorbehalten); Flächennutzungspläne werden rechtswirksam; Verwaltungsakte werden bestandskräftig.

4 Inhalte der Bauleitplanung

Die vorbereitenden Bauleitpläne und die verbindlichen Bauleitpläne unterscheiden sich deutlich voneinander, haben aber korrespondierende Inhalte, denn die Bebauungspläne müssen aus dem Flächennutzungsplan entwickelt werden (§ 8 Abs. 2 BauGB; s. Abb. 3). Flächennutzungspläne sollen für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung in den Grundzügen darstellen. Bebauungspläne umfassen in der Regel nur kleine Teile des Gemeindegebiets (Quartiere, oft auch nur wenige Grundstücke). Der Flächennutzungsplan stellt notwendig nicht nur Bauflächen, sondern auch Ackerflächen, Waldflächen, Wasserflächen usw. dar; dennoch besteht seine Aufgabe in der Herstellung einer städtebaulichen Ordnung. Im Berliner Planungsgesetz von 1952 gab es noch eine Zwischenstufe

Abbildung 3: Inhalte des Flächennutzungsplans und des Bebauungsplans im Vergleich

Darstellungen im Flächennutzungsplan § 5 BauGB: Im Flächennutzungsplan können insbesondere dargestellt werden:	**Korrespondierende Festsetzungen im Bebauungsplan** § 9 BauGB: Im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden:
1. die für die Bebauung vorgesehenen Flächen nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung (Bauflächen), nach der besonderen Art ihrer baulichen Nutzung (Baugebiete) sowie nach dem allgemeinen Maß der baulichen Nutzung; Bauflächen, für die eine zentrale Abwasserbeseitigung nicht vorgesehen ist, sind zu kennzeichnen;	1. die Art und das Maß der baulichen Nutzung; 2. die Bauweise, die überbaubaren und die nicht überbaubaren Grundstücksflächen sowie die Stellung der baulichen Anlagen; *2a. vom Bauordnungsrecht abweichende Maße der Tiefe der Abstandsflächen;* 3. für die Größe, Breite und Tiefe der Baugrundstücke Mindestmaße und aus Gründen des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden für Wohnbaugrundstücke auch Höchstmaße; 6. die höchstzulässige Zahl der Wohnungen in Wohngebäuden; 7. die Flächen, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden könnten, errichtet werden dürfen; 8. einzelne Flächen, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude errichtet werden dürfen, die für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf bestimmt sind; 19. die Flächen für die Errichtung von Anlagen für die Kleintierhaltung wie Ausstellungs- und Zuchtanlagen, Zwinger, Koppeln und dergleichen;
2. die Ausstattung des Gemeindegebiets a) mit Anlagen und Einrichtungen zur Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des öffentlichen und privaten Bereichs, insbesondere mit der Allgemeinheit dienenden baulichen Anlagen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs, wie mit Schulen und Kirchen und mit sonstigen kirchlichen, sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Zwecken dienenden Gebäuden und Einrichtungen, sowie mit Flächen für Sport- und Spielanlagen;	4. die Flächen für Nebenanlagen, die aufgrund anderer Vorschriften für die Nutzung von Grundstücken erforderlich sind, wie Spiel-, Freizeit- und Erholungsflächen sowie die Flächen für Stellplätze und Garagen mit ihren Einfahrten; 5. die Flächen für den Gemeinbedarf sowie für Sport- und Spielanlagen; 22. die Flächen für Gemeinschaftsanlagen für bestimmte räumliche Bereiche wie Kinderspielplätze, Freizeiteinrichtungen, Stellplätze und Garagen;

Darstellungen im Flächennutzungsplan § 5 BauGB: Im Flächennutzungsplan können insbesondere dargestellt werden:	**Korrespondierende Festsetzungen im Bebauungsplan** § 9 BauGB: Im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden:
b) mit Anlagen, Einrichtungen und sonstigen Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, insbesondere zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung;	12. die Versorgungsflächen, einschließlich der Flächen für Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung;
c) mit Anlagen, Einrichtungen und sonstigen Maßnahmen, die der Anpassung an den Klimawandel dienen;	9. der besondere Nutzungszweck von Flächen; 10. die Flächen, die von der Bebauung freizuhalten sind, und ihre Nutzung;
d) mit zentralen Versorgungsbereichen;	
3. die Flächen für den überörtlichen Verkehr und für die örtlichen Hauptverkehrszüge;	11. die Verkehrsflächen sowie Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung, wie Fußgängerbereiche, Flächen für das Parken von Fahrzeugen, Flächen für das Abstellen von Fahrrädern sowie den Anschluss anderer Flächen an die Verkehrsflächen; die Flächen können auch als öffentliche oder private Flächen festgesetzt werden; 26. die Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen und Stützmauern, soweit sie zur Herstellung des Straßenkörpers erforderlich sind.
4. die Flächen für Versorgungsanlagen, für die Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung, für Ablagerungen sowie für Hauptversorgungs- und Hauptabwasserleitungen;	13. die Führung von oberirdischen oder unterirdischen Versorgungsanlagen und -leitungen; 14. die Flächen für die Abfall- und Abwasserbeseitigung, einschließlich der Rückhaltung und Versickerung von Niederschlagswasser, sowie für Ablagerungen; 21. die mit Geh-, Fahr- und Leitungsrechten zugunsten der Allgemeinheit, eines Erschließungsträgers der eines beschränkten Personenkreises zu belastenden Flächen;

Darstellungen im Flächennutzungsplan § 5 BauGB: Im Flächennutzungsplan können insbesondere dargestellt werden:	**Korrespondierende Festsetzungen im Bebauungsplan** § 9 BauGB: Im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden:
5. die Grünflächen, wie Parkanlagen, Dauerkleingärten, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze, Friedhöfe;	15. die öffentlichen und privaten Grünflächen, wie Parkanlagen, Dauerkleingärten, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze, Friedhöfe; 25. für einzelne Flächen oder für ein Bebauungsplangebiet oder Teile davon sowie für Teile baulicher Anlagen mit Ausnahme der für landwirtschaftliche Nutzungen oder Wald festgesetzten Flächen a) das Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen, b) Bindungen für Bepflanzungen und für die Erhaltung von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen sowie von Gewässern;
6. die Flächen für Nutzungsbeschränkungen oder für Vorkehrungen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes;	23. Gebiete, in denen a) zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes bestimmte Luft verunreinigende Stoffe nicht oder nur beschränkt verwendet werden dürfen, b) bei der Errichtung von Gebäuden oder bestimmten sonstigen baulichen Anlagen bestimmte bauliche und sonstige technische Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung getroffen werden müssen; 24. die von der Bebauung freizuhaltenden Schutzflächen und ihre Nutzung, die Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstigen Gefahren im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sowie die zum Schutz vor solchen Einwirkungen oder zur Vermeidung oder Minderung solcher Einwirkungen zu treffenden baulichen und sonstigen technischen Vorkehrungen;
7. die Wasserflächen, Häfen und die für die Wasserwirtschaft vorgesehenen Flächen sowie die Flächen, die im Interesse des Hochwasserschutzes und der Regelung des Wasserabflusses freizuhalten sind;	16. die Wasserflächen sowie die Flächen für die Wasserwirtschaft, für Hochwasserschutzanlagen und für die Regelung des Wasserabflusses;

Darstellungen im Flächennutzungsplan § 5 BauGB: Im Flächennutzungsplan können insbesondere dargestellt werden:	**Korrespondierende Festsetzungen im Bebauungsplan** § 9 BauGB: Im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden:
8. die Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen oder für die Gewinnung von Steinen, Erden und anderen Bodenschätzen;	17. die Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen oder für die Gewinnung von Steinen, Erden und anderen Bodenschätzen;
9. a) die Flächen für die Landwirtschaft und b) Wald;	18. die Flächen für die Landwirtschaft und Wald;
10. die Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft.	20. die Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft;
(2a) Flächen zum Ausgleich im Sinne des § 1a Abs. 3 im Geltungsbereich des Flächennutzungsplans können den Flächen, auf denen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind, ganz oder teilweise zugeordnet werden.	(1a) [1]Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich im Sinne des § 1a Abs. 3 können auf den Grundstücken, auf denen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind, oder an anderer Stelle sowohl im sonstigen Geltungsbereich des Bebauungsplans als auch in einem anderen Bebauungsplan festgesetzt werden. [2]Die Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich an anderer Stelle können den Grundstücken, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, ganz oder teilweise zugeordnet werden; dies gilt auch für Maßnahmen auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen.

Quelle: Eigene Darstellung

zwischen dem großen Flächennutzungsplan und den kleinen Bebauungsplänen, nämlich den sogenannten Generalbebauungsplan. Dieser beschäftigte sich nur mit den Bauflächen und ihrer Einteilung in Wohnbauflächen, gewerbliche Bauflächen, Flächen für Gemeinbedarfseinrichtungen usw. Darin wurde die Stufenfolge vom großräumlich Abstrakten zum kleinräumlich Konkreten, von der jede räumliche Planung gekennzeichnet ist, besonders deutlich. In der modernen Bauleitplanung kehrt sich dieses Verhältnis zuweilen um, indem zuerst räumlich konkret geplant und die zugehörige abstraktere Planung dem später angepasst wird (so beim Bebauungsplan der ▷ *Innenentwicklung*, der zur nachträglichen Anpassung des Flächennutzungsplans führt). Wenn ein Flächennutzungsplan verabschiedet worden ist, werden nachfolgende Änderungen meistens zusammen mit der Aufstellung eines Bebauungsplans im Parallelverfahren nach § 8 Abs. 3 BauGB durchgeführt. Im Vordergrund steht der Bebauungsplan, die Änderung des Flächennutzungsplans ist dann nur Beiwerk.

4.1 Flächennutzungsplanung

Die vorbereitende Bauleitplanung mittels Flächennutzungsplänen hat ihren Charakter und ihre Schwerpunkte im Laufe der Zeit verändert. In Zeiten des deutlichen Flächenwachstums in der Bauflächenentwicklung war der Flächennutzungsplan ein wesentliches Instrument zur Steuerung des Wachstums der Siedlungen (▷ *Siedlung/Siedlungsstruktur*). Nach der bundesrechtlichen Einführung im Bundesbaugesetz (BBauG) vom 23. Juni 1960 wurden Flächennutzungspläne aufgestellt und fortgeschrieben, um die Siedlungsentwicklung mit neuen Baugebieten in den Außenbereich hinein zu steuern. Flächensparen und Begrenzung der Versiegelung waren noch keine Themen. Die Mehrzahl der Städte und Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland verfügt mittlerweile über einen Flächennutzungsplan, der häufig zahlreichen Änderungen unterworfen gewesen ist.

Inzwischen (2017) herrscht jedoch das Prinzip *Innenentwicklung vor Außenentwicklung*. Hauptinstrument der Bauleitplanung für die Innentwicklung ist der Bebauungsplan der Innenentwicklung nach § 13a BauGB, der im Flächennutzungsplan nur eine Berichtigung nach sich zieht. Der Flächennutzungsplan übt hierzu keine direkte Steuerungswirkung mehr aus. Nach wie vor ist die Bauleitplanung jedoch ein wesentliches Instrument zum Schutz des Außenbereichs vor Zersiedlung und zur innerörtlichen Gliederung und Zuordnung der Bauflächen.

Die Flächennutzungsplanung hat für den Außenbereich eine neue Aufgabe hinzugewonnen, nämlich die sachliche Teilflächennutzungsplanung zur Steuerung der Nutzung der Windenergie. Nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB können im Flächennutzungsplan Konzentrationsflächen für die Nutzung der Windenergie mittels Aufstellung von Windenergieanlagen dargestellt werden mit der Folge, dass diesen grundsätzlich nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB privilegierten Anlagen im sonstigen Außenbereich in der Regel öffentliche Belange entgegenstehen.

4.2 Bebauungspläne

Bebauungspläne werden oftmals anlassbezogen auf Anregung von Unternehmen oder für Gemeinbedarfsprojekte aufgestellt. Das BauGB spricht allgemeiner davon, dass die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen haben, „sobald und soweit dies für die städtebauliche Ordnung erforderlich ist“ (§ 1 Abs. 3 BauGB). Den Gemeinden kommt hierbei ein weites Planungsermessen zu. B-Pläne sind Pflichtinstrumente für die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe (▷ *Einzelhandel*). Nach § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung (BauNVO) dürfen sich Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe mit Auswirkungen auf die Raumordnung, Stadtentwicklung und Umwelt nur in Kerngebieten und eigens dafür festgesetzten Sondergebieten niederlassen. Mit dieser Regelung sollen u. a. die zentralen Versorgungsbereiche in den Städten und Gemeinden – darunter vor allem die Stadtzentren – vor Leerstand und Verödung geschützt werden. Auch die Ansiedlung von Vergnügungsstätten, speziell von Spielhallen, kann durch Bauleitplanung gesteuert werden.

Die Inhalte von Bauleitplänen, besonders die von Bebauungsplänen, sind formal standardisiert durch die BauNVO und die Planzeichenverordnung (PlanZV). Die Baunutzungsverordnung bietet im Sinne eines Baukastens verschiedene Typen von Baugebieten zur Regelung der Art der Nutzung an; sie nennt Instrumente zur Regelung des Maßes der baulichen Nutzung (Grundflächenzahl, Geschossflächenzahl, Baumassenzahl, Höhe der baulichen Anlage, Anzahl der Geschosse) sowie der Bauweise (offen oder geschlossen) und der überbaubaren Grundstücksfläche (mit

Baugrenzen oder Baulinien). Das jeweilige Landesrecht kann anordnen, dass in den Bebauungsplan auch örtliche Bauvorschriften insbesondere zur Gestaltung der Gebäude mit ihren Dächern aufgenommen werden. Die BauNVO bietet folgende Gebietstypen an, die in der PlanZV mit amtlichen Farben und Kürzeln versehen werden:

- Kleinsiedlungsgebiete (WS) werden heute nur noch selten festgesetzt, sie waren als „kleines Haus mit Nutzgarten zur Selbstversorgung" gedacht.
- Reine Wohngebiete (WR) dienen allein dem Wohnen, z. B. in einem ruhigen Villenvorort. Für den Gesetzgeber bestand Anlass für die Klarstellung, dass auch hier Altenpflegeheime und Kindertagesstätten sowie Kindergärten mit Kindergeschrei zulässig sind.
- Allgemeine Wohngebiete (WA) sind die klassischen innerstädtischen Wohnquartiere mit mehrgeschossigen Wohnblöcken, Geschäften, Gaststätten, Büros.
- Besondere Wohngebiete (WB) sind vom Geschäftsleben bevorzugte Gebiete, in denen das Wohnen in der Gefahr steht, zurückgedrängt zu werden, was durch die Festsetzung als Wohngebiet mit bleibender Wohnnutzung verhindert werden soll.
- Dorfgebiete (MD) bestehen aus einer Mischung von landwirtschaftlichen Betriebsstellen, Wohnhäusern, Handwerksbetrieben, Läden.
- Mischgebiete (MI) dienen sowohl dem Wohnen als auch nicht wesentlich störenden Betrieben.
- Kerngebiete (MK) bilden den Kern größerer Städte mit Einkaufsstraßen, großflächigen Geschäften, Banken, Verwaltungsgebäuden, Theatern, Opernhaus, Bars, Restaurants.
- Gewerbegebiete (GE) dienen nicht erheblich belästigenden Gewerbebetrieben, das Wohnen ist hier nur noch ausnahmsweise für Bereitschaftspersonal und Betriebsleiter erlaubt.
- Industriegebiete (GI) sind auch für die Schwerindustrie zugänglich.
- Sondergebiete (SO), die der Erholung dienen, werden in der BauNVO als Wochenendhausgebiete, Ferienhausgebiete und Campingplatzgebiete vorgezeichnet.
- Sonstige Sondergebiete sind Gebiete, die vom obigen Katalog nicht erfasst werden, z. B. Hafengebiete, Krankenhausgebiete, Kurgebiete und insbesondere Einkaufszentren und Gebiete für den großflächigen Einzelhandel.

Dieses typisierte System wird aufgelockert durch den vorhabenbezogenen Bebauungsplan, der nicht an die BauNVO gebunden ist. Hier geht es um einen Plan auf Anregung eines Investors, der bereit und in der Lage ist, auf einer von ihm beherrschten Fläche ein Vorhaben – vom Altenheim bis zum Industriekraftwerk – zu verwirklichen. Darüber schließt er mit der Gemeinde einen Durchführungsvertrag. Darin verpflichtet er sich, etwaige Erschließungskosten und Folgekosten zu übernehmen und das Vorhaben innerhalb einer im Vertrag bestimmten Frist durchzuführen (▷ *Städtebaulicher Vertrag*).

Im Kontext des Wohnens ist das Verhältnis der Bauleitplanung zum Immissionsschutzrecht von besonderer Bedeutung (▷ *Immissionsschutz*). Die einschlägigen Regelwerke des Immissionsschutzrechts (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm, Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV); Sportanlagenlärmschutzverordnung (18. BImSchV)) knüpfen mit ihren Orientierungs-, Richt- und Grenzwerten an die ▷ *Gebietskategorien* der BauNVO an. Diese Kategorien sind jedoch im Sinne eines Baukastensystems als Typen entworfen, die Besonderheiten des Einzelfalls

konnten auf dieser Stufe noch nicht berücksichtigt werden. Insbesondere bei gewachsenen Strukturen mit enger Verflechtung unterschiedlicher Nutzungen kann es zu Konflikten kommen, die allein unter Anwendung abstrakter (im Einzelfall unerreichbarer) Richtwerte des Immissionsschutzrechts nicht gelöst werden können. Hier muss der Vorrang der individuellen Abwägung betont werden.

Die ursprüngliche Erwartung des Gesetzgebers des Bundesbaugesetzes (BBauG) bei seiner Verabschiedung im Jahre 1960 (BGBl. I S. 341), wonach es in überschaubarer Zeit gelingen könnte, alle Siedlungsgebiete mit Bebauungsplänen zu überziehen und dadurch rechtsförmlich zu ordnen, hat sich nicht erfüllt. Viele neue Vorhaben innerhalb bereits im Zusammenhang bebauter Gebiete werden immer noch ohne Bebauungsplan gesteuert. Hier gilt der § 34 BauGB, wonach das zulässig ist, was sich nach Art, Maß, Bauweise und überbaubarer Grundstücksfläche in die nähere Umgebung „einfügt" (▷ *Zulässigkeit von Vorhaben im Baurecht*). Der Flächennutzungsplan bewirkt hier nichts – er entfaltet seine Wirksamkeit nur im Außenbereich nach § 35 BauGB oder als Vorgabe für daraus zu entwickelnde Bebauungspläne.

5 Durchsetzung der Bauleitplanung im Systemvergleich

Das Baugesetzbuch enthält eine ganze Reihe von Instrumenten, mit denen vorhandene Bauleitpläne – insbesondere Bebauungspläne – durchgesetzt werden können. Der Kern der Durchsetzung besteht in der Bindung aller baulichen Vorhaben, Abgrabungen und Aufschüttungen an die Festsetzungen eines Bebauungsplans (§§ 29, 30 BauGB). Der in Kraft gesetzte Bebauungsplan hat Rechtsnormqualität – er gilt als Satzung für und gegen jedermann. Darin liegt ein wesentlicher Unterschied zum angelsächsischen System der räumlichen Planung. In Großbritannien (und auch in Irland) besitzen die „development plans" und „local plans" nur empfehlenden Charakter – sie verbieten oder erlauben nichts so endgültig wie ein deutscher Bebauungsplan. Entscheidend ist immer der Einzelfall, der mittels „development permission" entschieden wird. Die bautechnisch orientierte „building permit" folgt dann später nach. Das deutsche System gewinnt seine auf den Einzelfall bezogene Flexibilität erst durch die Möglichkeit von Befreiungen von der Einhaltung der Planfestsetzungen (§ 31 BauGB) und durch Planänderungen im vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB. Die Nachbarn Deutschlands auf dem Kontinent haben ähnlich verbindliche Planungssysteme wie das deutsche, allerdings mit sehr unterschiedlicher tatsächlicher Bindung und Durchsetzung; im Norden hält man sich stärker an beschlossene Planwerke als im Süden Europas (Schmidt-Eichstaedt 1995: 22 ff.).

Neben dieser Bindungswirkung an den Bebauungsplan als Satzung stehen flankierende Instrumente (▷ *Plansicherung im Städtebau*), mit denen die Bauleitplanung von ihrem Beginn an geschützt, dann umgesetzt und unterstützt werden kann, wie die Veränderungssperre, städtebauliche Gebote, das kommunale Vorkaufsrecht, die Bodenordnung durch Umlegung, die Enteignung, die Regeln für die Erschließung und den Ausgleich von Eingriffen in Boden, Natur und Landschaft und – beschränkt auf eigens dafür festgesetzte Gebiete – das besondere Städtebaurecht (▷ *Besonderes Städtebaurecht*) mit den städtebaulichen Sanierungsgebieten, Entwicklungsbereichen, Stadtumbaugebieten (▷ *Stadtumbau*) und Gebieten der sozialen Stadt (▷ *Soziale Stadt*), den sogenannten Maßnahmengebieten.

5.1 Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen

Sobald ein Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan gefasst und öffentlich bekannt gemacht worden ist, können eingehende Baugesuche auf Antrag der Gemeinde zurückgestellt und danach – nach Erlass einer Veränderungssperre – abgelehnt werden. Die Sperrwirkung der Veränderungssperre erstreckt sich zunächst auf zwei Jahre, sie kann zweimal um ein Jahr bis auf eine Gesamtdauer von vier Jahren verlängert werden. Nach einem Aufstellungsbeschluss für einen Flächennutzungsplan mit Konzentrationsflächen z. B. für Windenergieanlagen, kann auch insoweit die Zurückstellung von Baugesuchen zunächst für ein Jahr, maximal für zwei Jahre beantragt und verfügt werden.

5.2 Städtebauliche Gebote (§§ 175 bis 179 BauGB)

Der klassische Bebauungsplan ist ein „Angebotsplan", er ermöglicht dem Bodeneigentümer eine bestimmte Nutzung, zwingt ihn aber nicht dazu. Mithilfe von städtebaulichen Geboten kann der Bodeneigentümer gezwungen werden, das Angebot des Bebauungsplans anzunehmen – also zu bauen (Baugebot, § 176 BauGB) oder auch die Beseitigung von baulichen Anlagen zu dulden (Rückbau- und Entsiegelungsgebot, § 79 BauGB). Auch im Bebauungsplan festgesetzte Anpflanzungen müssen vom Eigentümer vollzogen werden, wenn ein entsprechendes Pflanzgebot nach § 178 BauGB ergangen ist.

5.3 Vorkaufsrechte (§§ 24 bis 28a BauGB)

Neben den öffentlich-rechtlichen Planfestsetzungen steht immer das Bodeneigentum. Wenn der Plan eine Nutzung zugunsten des Gemeinbedarfs festsetzt oder auch nur Straßenland, kann der Plan erst verwirklicht werden, wenn die betreffenden Flächen in das Eigentum der Gemeinde gelangt sind. Ein Instrument dafür ist das kommunale Vorkaufsrecht. Wenn eine Fläche vom Eigentümer verkauft wird, für die eine öffentliche Nutzung vorgesehen ist, kann die Gemeinde ein gesetzliches Vorkaufsrecht ausüben. Sie wird dadurch anstelle des Käufers Vertragspartner des Verkäufers, und zwar grundsätzlich zu den Bedingungen des mit dem Erstkäufer ausgehandelten Kaufvertrags. Bei deutlich überhöhtem Kaufpreis kann die Gemeinde den Kaufpreis auf den Verkehrswert (Marktwert) herabsetzen (sogenanntes preislimitiertes Vorkaufsrecht); dies ist allerdings mit der Gefahr verbunden, dass der Verkäufer dann vom Vertrag zurücktritt. Die Gemeinde kann den Geltungsbereich ihrer Vorkaufsrechte durch eine besondere Satzung auf Gebiete ausdehnen, in denen sie erst später tätig werden will (Satzungsvorkaufsrecht).

5.4 Enteignung (§§ 85 bis 122 BauGB)

Nicht jeder Eigentümer, dessen Fläche kraft Bauleitplanung von der Gemeinde benötigt wird, verkauft sein Grundstück freiwillig. Für solche Fälle enthält das BauGB eine sehr ausführliche Regelung der zwangsweisen Enteignung gegen Entschädigung in Geld, im Einzelfall auch gegen Land. Die Enteignungsregelungen sind nicht nur auf die Vollenteignung anwendbar, sie können auch dazu dienen, der Gemeinde Wegerechte oder Leitungsrechte zu verschaffen.

5.5 Bodenordnung durch Umlegung (§§ 45 bis 84 BauGB)

Für eine bauliche Nutzung werden andere Grundstückszuschnitte benötigt als für Ackerbau oder Weinbau. Zudem erfordert ein neues Baugebiet andere Wegeführungen durch das Gebiet als die bisherigen Feldwege. Ein probater Weg zu einer Neuordnung der Grundstückszuschnitte besteht in der (auch freiwillig möglichen) Bodenordnung durch Umlegung. Dazu werden alle bisherigen Grenzen im Gebiet aufgehoben, sodass eine einheitliche „Umlegungsmasse“ entsteht. Nach Maßgabe eines parallel aufgestellten Bebauungsplans werden daraus zunächst alle Erschließungsflächen, also insbesondere das künftige Straßenland, entnommen und der Gemeinde zugeteilt (sogenannter Vorwegabzug). Danach erhalten möglichst alle beteiligten Eigentümer neue, zweckmäßig bebaubare Grundstücke. Mehr- oder Minderzuteilungen werden in Geld ausgeglichen. Unter günstigen Verhältnissen sind dann alle Beteiligten zufrieden – im ungünstigen Fall kann der Umlegungsplan gerichtlich angefochten werden.

5.6 Erschließung

Ohne Erschließung sind Baugrundstücke nicht nutzbar. Das BauGB ordnet an, dass sich die Erschließung von Baugrundstücken grundsätzlich nach einem Bebauungsplan zu richten hat. Die Kosten der Erschließung können durch Erschließungsbeiträge von den Eigentümern eingefordert werden.

5.7 Eingriffsregelung

Durch Bauleitplanung werden Eingriffe in Boden, Natur und Landschaft vorbereitet, namentlich durch die Errichtung von Hochbauten und die damit einhergehende Versiegelung, durch die begleitenden Straßen und durch die Nutzung der Gebäude und Straßen mit dem damit verbundenen Verkehr oder auch Emissionen von Gerüchen, z. B. einer Bäckerei. Durch die ▷ *Eingriffsregelung* im Naturschutzrecht wird dafür gesorgt, dass Eingriffe durch Maßnahmen am Ort oder an anderer Stelle ausgeglichen werden, und zwar auf Kosten des eingreifenden Verursachers. Die Eingriffsregelung muss in der Bauleitplanung durch Darstellungen und Festsetzungen oder durch vertragliche Vereinbarungen berücksichtigt werden. Anders als im Naturschutzrecht gibt es hier keine Pflicht zum Vollausgleich, notfalls mithilfe einer Ausgleichszahlung. Zulässig ist allein die Festlegung konkreter Maßnahmen, verbunden mit der Finanzierungspflicht. Die Gemeinde soll Ausgleichmaßnahmen außerhalb der Baugrundstücke auf Kosten des Engreifenden vollziehen und sich dann die Kosten erstatten lassen (§§ 135a bis c BauGB).

5.8 Die Maßnahmengebiete des besonderen Städtebaurechts

Durch besondere Satzung oder Beschluss kann die Gemeinde Maßnahmengebiete festsetzen, in denen besondere Genehmigungspflichten bestehen und in der Regel Angebote zu öffentlicher Förderung von städtebaulichen Maßnahmen – wie Sanierung, Entwicklung, Umbau – gemacht werden. Die Bauleitplanung bereitet diese Maßnahmen des besonderen Städtebaurechts vor und begleitet sie.

6 Gerichtliche Kontrolle der Bauleitplanung

Die Bauleitplanung steht unter strikter gerichtlicher Kontrolle (▷ *Rechtsschutz in der Planung*). Die Kontrolldichte durch die Gerichte ist eine spezifisch deutsche Besonderheit. Die Gerichte respektieren zwar ein gewisses Planungsermessen bei der Verabschiedung der Bauleitpläne. Sie kontrollieren jedoch genau die Einhaltung aller Verfahrensschritte, die Vollständigkeit der Sachaufklärung vor der planerischen Abwägungsentscheidung und auch die Entscheidung selbst. Die Gerichte in den Nachbarstaaten konzentrieren sich mehr auf die Einhaltung der Verfahrensvorschriften einschließlich der Beteiligung. In die Sache selbst mischen sie sich nicht (oder doch nur bei offensichtlicher Fehlentscheidung) ein, denn für die Sachentscheidung sind Juristen nicht ausgebildet. Der deutsche Gesetzgeber hat mehrfach versucht, die gerichtliche Kontrolldichte für Bauleitpläne zurückzudrängen. Mit den „Heilungsvorschriften" in den §§ 214, 215 BauGB ist ihm das auch teilweise gelungen. Nach § 214 BauGB sind bestimmte Verfahrensfehler von Anfang an „unbeachtlich", sie dürfen vom Gericht nicht zum Anlass genommen werden, den Plan für unwirksam zu erklären; dazu gehören z. B. Fehler bei der frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit (▷ *Öffentlichkeitsbeteiligung*). Nahezu alle beachtlichen Form- und Verfahrensfehler müssen binnen eines Jahres gegenüber der Verwaltung gerügt werden; danach werden sie unbeachtlich. Fehler im Abwägungsvorgang müssen offensichtlich und auf das Ergebnis von Einfluss gewesen sein, wenn sie beachtlich sein sollen. Im Interesse der Bürger hat das BVerwG entschieden, dass offensichtlich ist, was in den Akten steht (BVerwG, Urteil vom 21.08.1981, Az. 4 C 57.80, ZfBR 1981, 286), und dass von Einfluss gewesen ist, wovon man nachträglich schließen darf, dass es mit gewisser Wahrscheinlichkeit Einfluss auf die Entscheidung hätte haben können oder gehabt hat (BVerwG, Beschluss vom 29.01.1992, Az. 4 NB 22.90, ZfBR 1992, 139-141).

Damit ein Bauleitplan vor Gericht gerät, muss von einem Betroffenen ein Prozess angestrengt werden. Antragsberechtigt sind alle juristischen und natürlichen Personen, die schlüssig behaupten können, durch den festgesetzten Plan in ihren Rechten verletzt zu sein oder zu werden, sowie Behörden. Zu den Gerichten gibt es dann mehrere Wege (s. Abb. 4):

- die abstrakte Normenkontrolle nach § 47 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO);
- eine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage nach § 42 VwGO, ergänzt durch Leistungsklage (zum Beispiel auf Folgenbeseitigung);
- ein Antrag auf gerichtliche Entscheidung nach § 217 BauGB.

6.1 Die abstrakte Normenkontrolle

Mit einem Antrag auf Normenkontrolle kann begehrt werden, den Plan insgesamt auf seine Rechtmäßigkeit zu prüfen. Dieser Antrag kann grundsätzlich nur im Hinblick auf Bebauungspläne als Satzungen und damit als Normen gestellt werden. Flächennutzungspläne sind keine Satzungen und unterliegen daher grundsätzlich nicht der Normenkontrolle. Flächennutzungspläne, mit denen Konzentrationsflächen festgelegt werden mit der Folge, dass die konzentrierten Vorhaben (insbesondere Windkraftanlagen) an anderer Stelle regelmäßig unzulässig sind, können jedoch seitens der ausgeschlossenen Grundeigentümer ebenfalls mit einem Normenkontrollantrag angegriffen werden (BVerwG, Urteil vom 26.04.2007, Az. 4 CN 3/06, BauR 2007, 1536-1540).

Für die Normenkontrolle sind in erster Instanz die Oberverwaltungsgerichte bzw. Verwaltungsgerichtshöfe der Länder zuständig. Sofern sie zugelassen wird, ist eine Revision zum Bundesverwaltungsgericht möglich. Wegen der umfassenden Prüfung ist die abstrakte Normenkontrolle eine gute Möglichkeit für die Rechtsprechung, allgemeine Regeln für die Bauleitplanung zu entwickeln und allgemeine verwendbare Hinweise zum Verfahren (zum Beispiel zur Fristberechnung) und zu den (zulässigen oder unzulässigen) Inhalten der Bauleitplanung zu geben.

Beispiele:

- Wenn die in § 3 Abs. 2 S. 2 BauGB vorgeschriebene Ankündigungsfrist von einer Woche vor Beginn der Auslegung unterschritten wird, ist es zulässig, die vom Gesetz auf eine Mindestfrist von einem Monat bemessene Auslegungsfrist entsprechend zu verlängern (BVerwG, Beschluss vom 23.07.2003, Az. 4 BN 36.03, ZfBR 2004, 64-65).
- Die Zimmernummer des Auslegungsortes muss in der Ankündigung nicht angegeben werden, eine Beschränkung der Einsichtnahme auf die Sprechzeiten der Verwaltung ist zulässig (BVerwG, Urteil vom 04.07.1980, Az. 4 C 25.78, DVBl 1981, 99-100).
- Reine Verhinderungsplanung ohne ein positives Konzept ist unzulässig (BVerwG, Urteil vom 13.03.2003, Az. 4 C 4.02, ZfBR 2003, 464-468).
- Die Abwägung muss nachvollziehbar dokumentiert sein (BVerwG, Urteil vom 12.12.1969, Az 4 C 105/66, DVBl. 1970, 414).
- Jede Bauleitplanurkunde muss durch Unterschrift des Hauptverwaltungsbeamten ausgefertigt werden, und zwar vor der Bekanntmachung zur Inkraftsetzung (zuletzt BVerwG, Beschluss vom 04.09.2014, Az. 4 B 30.14, JurionRS 2014, 22071).

6.2 Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen

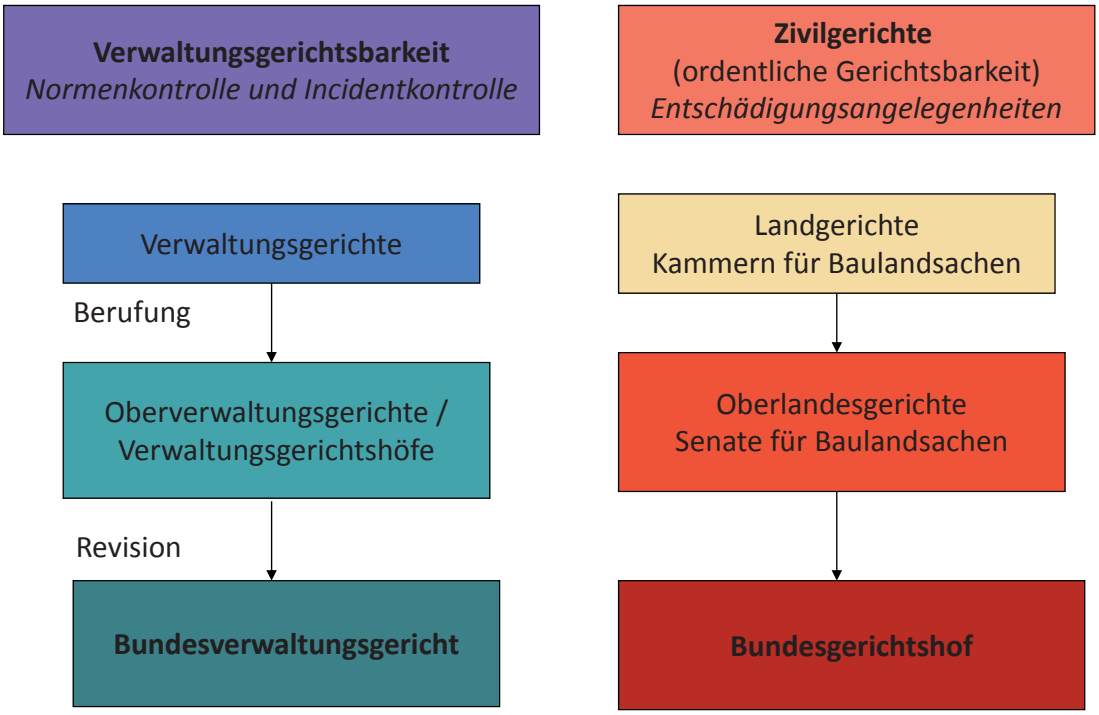
Anfechtungsklagen können sich gegen Verwaltungsakte richten, die auf der Rechtsgrundlage des BauGB in Verbindung mit einem Bebauungsplan ergangen sind – zum Beispiel ein Baugebot nach § 176 BauGB, gestützt auf einen Bebauungsplan. Verpflichtungsklagen richten sich auf die Erteilung eines begehrten, aber abgelehnten Verwaltungsakts, zum Beispiel einer Baugenehmigung im Geltungsbereich eines Bebauungsplans nach § 30 Abs. 1 BauGB. Im Rahmen eines solchen Prozesses wird die Rechtsgültigkeit des Bebauungsplans, der der Verwaltungsentscheidung zugrunde liegt, mitüberprüft – man spricht dann von einer „inzidenten“ (nebenbei anfallenden) Prüfung. Wenn der Bebauungsplan als fehlerhaft erkannt wird, hat dies – anders als bei der abstrakten Normenkontrolle – keine allgemein verbindliche Wirkung, weil der Plan nur inzident – also nebenbei und nicht als Hauptsache – geprüft wurde.

6.3 Anträge auf gerichtliche Entscheidung nach § 217 BauGB

Nach Art. 14 Abs. 3 Grundgesetz (GG) steht für alle Klagen, die mit Enteignung und Enteignungsentschädigung zu tun haben, der „ordentliche“ Rechtsweg offen. Diese grundgesetzliche Garantie knüpft an die Rechtsgeschichte an. Vor Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland (um 1875) konnte man sich gegen hoheitliche Entscheidungen allenfalls beschweren, aber keinen Gerichtsprozess anstrengen – mit Ausnahme von Enteignungen. Zumindest die Angemessenheit

der Enteignungsentschädigung konnte schon im Absolutismus vor den ordentlichen Gerichten eingeklagt werden. Als das Grundgesetz nach dem Zweiten Weltkrieg im Jahr 1949 verabschiedet wurde, hatte sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland noch nicht wieder konstituiert. Es lag also nahe, die Rechtsweggarantie zugunsten der ordentlichen Gerichte auszusprechen. Es ist heute müßig, darüber nachzudenken, ob nicht auch die Verwaltungsgerichte ordentliche Gerichte im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG sind. Über § 217 BauGB sind alle aus Bauleitplänen erwachsenden Entscheidungen, die mit Entschädigungen oder Enteignungen zu tun haben, im Streitfall den ordentlichen Gerichten – nämlich den Zivilgerichten – zugeordnet. Innerhalb der Zivilgerichtsbarkeit sind dann spezielle Spruchkörper – nämlich die Kammern und Senate für Baulandsachen – für den Prozess zuständig. In diesen Prozessen wird der zugrunde liegende Bauleitplan wiederum nur „inzidenter“ geprüft.

Abbildung 4: Gerichtliche Kontrolle der Bauleitplanung – Instanzenzug



Quelle: Eigene Darstellung

7 Probleme und Konflikte, Mittel der Konfliktlösung, Ausblick

Bauleitpläne dienen der Vorbereitung und Lenkung der baulichen Nutzung von Flächen und Grundstücken innerhalb eines breiten Spektrums von Möglichkeiten. Daneben stehen das zivilrechtliche Eigentum und die Grundeigentümer. Wenn deren Absichten nicht mit der Bauleitplanung übereinstimmen, kann die Planung trotz des Angebots zum Ersatz eines Planungsschadens (vgl. §§ 39 bis 44 BauGB) bloßes Papier bleiben. Durch geschickte Verhandlungsführung können Moderatoren und Mediatoren (▷ *Moderation, Mediation*) bei der Planung helfen und am Ende den Abschluss von städtebaulichen Verträgen erreichen, mit denen Kompromisse geschlossen und Lastenverteilungen erreicht werden können. Bund und Länder fördern bestimmte Entwicklungen mit Förderprogrammen, mit denen materielle Anreize zu Veränderungen, Instandsetzungen, Modernisierungen geboten werden (▷ *Städtebauförderung*; ▷ *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme*). Die Beschwerden von Betroffenen können allerdings nur selten durch Verträge oder Fördergelder ausgeräumt werden. Betroffene wehren sich vor allem gegen Veränderungen, die sie als nachteilig empfinden. Wenn ein Bebauungsplan für eine neue Schule oder eine Turnhalle aufgestellt wird (Lärm) oder für eine Biomasseanlage oder einen Geflügelschlachtbetrieb in Ortsnähe (Gerüche) oder für eine neue Fabrik (Emissionen), muss mit Protesten der direkt Betroffenen gerechnet werden. Die indirekt begünstigten Eltern, Arbeitsuchenden, Sporttreibenden melden sich nur selten. Die kommunale Vertretungskörperschaft ist dann aufgerufen, nach einem fair geführten Verfahren so rational wie möglich zu entscheiden.

Literatur

Schmidt-Eichstaedt, G. (Hrsg.) (1995): Bauleitplanung und Baugenehmigung in der Europäischen Union. Köln. = Aufgaben der Kommunalpolitik 12.

Weiterführende Literatur

Battis, U. (2014): Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht. Stuttgart.

Battis, U.; Krautzberger, M.; Löhr, R.-P. (2016): Baugesetzbuch: BauGB. Kommentar. München.

Bracher, C.-D.; Reidt, O.; Schiller, G. (2014): Bauplanungsrecht. Köln.

Finkelnburg, K.; Ortloff, K.-M.; Kment, M. (2011): Öffentliches Baurecht: Bauplanungsrecht. München. = Schriftenreihe der Juristischen Schulung 107.

Hoppe, W.; Bönker, C.; Grotefels, S. (2010): Öffentliches Baurecht: Raumordnungsrecht, Städtebaurecht, Bauordnungsrecht. München.

Schmidt-Eichstaedt, G.; Weyrauch, B.; Zemke, R. (2014): Städtebaurecht: Einführung und Handbuch. Stuttgart.

Schrödter, H. (Hrsg.) (2014): Baugesetzbuch: BauGB. Kommentar. München.

Bearbeitungsstand: 11/2016