

Vorlesung Öffentliches Baurecht

1. Aufstellung der Bauleitpläne / Verfahren

Für die Aufstellung der Bauleitpläne (FNP, BP) enthält das BauGB ein genau geregeltes Verfahren. Dabei ist sowohl die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger (nunmehr sind auch Kinder und Jugendliche als Teil der Öffentlichkeit einzubeziehen, vgl. § 3 I 2 BauGB nach der Gesetzesnovelle von 2013) als auch die von Fachstellen (allgemein als „Träger öffentlicher Belange“ (TÖB) bezeichnet) geregelt. Die §§ 2 ff. BauGB enthalten für das sehr förmlich ausgestaltete Verfahren die Einzelheiten.

Neben den schriftlichen Teil eines Bauleitplans (Beschreibung des Gebietes, der Festsetzungen etc.) gibt es auch einen zeichnerischen Teil (z.B. Wegeverlauf, Bauflächen, Begrünungen). Bitte beachten Sie dazu die Verordnung über die Ausarbeitung der Bauleitpläne und die Darstellung des Planinhalts (Planzeichenverordnung).

Als Pläne kennt das BauGB den Flächennutzungsplan (FNP) als sog. vorbereitenden Bauleitplan und den Bebauungsplan (BP) als verbindlichen Bauleitplan, vgl. § 1 II BauGB.

Die Darstellung der Verfahrensschritte („**formelle Regelungen**“) zur Aufstellung von FNP und BP sind in der Übersicht „Aufstellung von Bauleitplänen“ festgehalten. Neben den „klassischen“ Verfahrensschritten sind in einer gesonderten Spalte die wesentlichen Änderungen zum Umweltbereich und der Einbindung „Dritter“ angegeben, die mit dem EAG-Bau bzw. den späteren BauGB-Novellen hinzukamen.

2. Erforderlichkeit eines Planes, Allgemeines:

Der FNP / BP ist aufzustellen, sobald und soweit es "erforderlich" ist, § 1 III BauGB. D.h. es ist zu prüfen, ob ein BP für die städtebauliche Entwicklung/Ordnung benötigt wird. Es ist also eine bestimmte Prognose und planerische Konzeption der Gemeinde gefordert (ist es vernünftigerweise geboten, die bauliche Entwicklung durch eine vorherige Planung zu ordnen?).

Die Gemeinde kann sich mit Privaten zusammentun (vgl. § 4b BauGB), um diese bei Verfahren stärker einzubinden und selbst Arbeit abzugeben, die nicht hoheitlich erfüllt werden muss (Gedanke: weniger Bürokratie, „schlanker Staat“, mehr Eigenverantwortung, aber auch Kostenverlagerung).

Zu den Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit Privaten im Bereich der Bauleitplanung hat das BauGB verschiedene Möglichkeiten geschaffen: den **städtebauliche Vertrag**, § 11 BauGB (hier wurden auch bisherige Regelungen des Erschließungsvertrages integriert), und den **Vorhaben- u. Erschließungsplan (VEP)**, § 12 BauGB (siehe auch § 30 II BauGB).

Der städtebauliche Vertrag soll der schnelleren Durchführung von den Projekten dienen, welche die Gemeinde aufgrund ihrer Planungshoheit möchte. Die Kostentragung kann mit dem Vertrag auf die Privaten verlagert werden. Vorteil für die Vertragsparteien: die Gemeinde kann u.U. schneller ihre städtebauplanerischen Vorstellungen umsetzen (lassen) und der Private kann im planerisch festgelegten Umfeld seine Interessen (auch wirtschaftlicher Art) realisieren. Hinsichtlich der Nutzungsarten und geplanter Veränderungen hat § 12 IIIa BauGB weitere Regelungen. Der Durchführungsvertrag (Investor-Gemeinde) muss ggf. geändert werden wenn auf der Planseite die zuvor festgelegte Nutzung geändert werden soll.

Zweck des **vorhabenbezogenen BP** (als eine Art des Bebauungsplans, vgl. § 30 II und § 12 BauGB) ist es, für ein bestimmtes Projekt eine „maßgeschneiderte“ Planung zu erhalten. Dabei verbleiben die Hoheitsaufgaben bei der Gemeinde (z.B. Beschlussfassung über die Durchführung einer konkreten Bauleitplanung), während der Vorhabensträger (= Investor) die Planung übernimmt und die Kosten trägt. Der Vorhabensträger übernimmt per Vertrag für die Gemeinde nach deren planerischen Wünschen die Durchführung des Vorhabens und die Erschließungsmaßnahmen (vgl. § 12 I BauGB). Vereinfacht umschrieben handelt es sich um eine Abstimmung Investor-Gemeinde bezogen auf ein konkretes Projekt, das binnen bestimmter zeitlicher Vorgaben umgesetzt werden soll und dessen Planungs- und Erschließungskosten (teilweise oder ganz) der Investor trägt.

Zur Stärkung der Innenbereiche der Städte und Gemeinden wurde der **Bebauungsplan der Innenentwicklung**, § 13a BauGB eingeführt. Vor allem für die Wiedernutzbarmachung von Flächen (z.B. ehemalige Industriebrachen), die Nachverdichtung (z.B. „Bauen in 2. Reihe“) oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung (z.B. Umnutzung eines Gebiets) soll es Erleichterungen geben. Der Grundgedanke: Flächen in der Kommune nutzen und dem Flächenverbrauch am Rande der Gemeinden oder in der „freien Landschaft“ entgegenwirken bzw. eine Flächeninanspruchnahme zu reduzieren.

Die Vorschrift unterscheidet 2 Fälle: BP mit einer Fläche bis 20.000 qm und solchen zwischen 20.000 und weniger als 70.000 qm. Beim ersten Fall ist regelmäßig davon auszugehen, Eingriffe in Natur und Landschaft als ausgeglichen gelten (vgl. § 13a II Nr. 4 BauGB). Zwar muss auch hier eine Abwägung (zur Abwägung siehe unten unter Ziffer 5) erfolgen, jedoch kann auf die sonst notwendige Ausgleichsmaßnahme verzichtet werden.

Im 2. Fall muss eine sog. Vorprüfung des Einzelfalls (dazu § 13a I Nr. 2, Anlage 2 BauGB) erfolgen. Kommt man im Ergebnis dazu, dass voraussichtlich keine erhebliche Umwelteinwirkung vorliegt, kann – wie auch im 1. Fall (also Fläche unter 20.000 qm) das (neu eingeführte) beschleunigte Verfahren gewählt werden. Das beschleunigte Verfahren richtet sich nach § 13 II und III BauGB. Diese Regelungen des „vereinfachten Verfahrens“ (s. folgender Punkt) werden teilweise entsprechend angewendet.

Hinweis: auch wenn eine Umweltprüfung bei Flächen bis 20.000 qm entfallen kann ist eine artenschutzrechtliche Prüfung erforderlich, sollte es Hinweise zu seltenen Tier-/Pflanzenarten geben.

3. Planänderungen: Bei Änderungen/Ergänzungen eines Bauleitplans, welcher die Planungsgrundzüge nicht berühren, kann ein vereinfachtes Verfahren gemäß § 13 BauGB durchgeführt werden. Gleiches gilt für die Aufstellung eines BP im (bisherigen) Innenbereich (Gebiet nach § 34 BauGB), sofern keine wesentliche Änderung durch die Planung entsteht oder wenn nur Festsetzungen nach § 9 IIa BauGB vorgesehen sind (Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche). Voraussetzung ist aber auch, dass keine gesetzliche Umweltverträglichkeit vorgeschrieben wird und kein Verstoß gegen EU-Umweltrecht (vgl. § 1 VI Nr. 7b BauGB) vorliegt. Das vereinfachte Verfahren führt zu Erleichterungen im Hinblick auf die frühzeitige Unterrichtung der Öffentlichkeit und Behörden und gibt zu Fristen sowie dem Umweltbericht Erleichterungen.

4. Inhalt ("materielle Regelungen") der Bauleitpläne: Hier sind die BauGB-Vorschriften der §§ 5, 9 und 9a (Ermächtigungsgrundlage für BauNVO) beachtlich.

a) **Flächennutzungsplan (FNP):** der Inhalt ergibt sich aus § 5 BauGB. Danach ist die bauliche Entwicklung der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen. So sind z.B. aufzuzeigen die Bauflächen, Hauptverkehrswege, Hauptversorgungsanlagen oder Grünflächen und Flächen für den naturschutzrechtlichen Ausgleich. Seit der Novelle 2013 können auch zentrale Versorgungsbereiche im FNP dargestellt werden.

Einzelheiten sind dem aus dem FNP zu entwickelnden Bebauungsplan (BP) vorbehalten. Der FNP ist das „grobe Raster“ aus dem die Bebauungspläne entwickelt werden. Der FNP hat daher auch die Bezeichnung „vorbereitender Bauleitplan.“ § 5 BauGB zeigt die Möglichkeiten der Darstellungen – die stets städtebauliche Bezüge haben - und § 9a BauGB gibt die Ermächtigung zum Erlass der Baunutzungsverordnung (BauNVO). Hier sind in § 1 I BauNVO die Bauflächen beschreiben, die im FNP dargestellt werden können.

Der FNP muss eine Begründung für die Darstellungen haben.

Die Regelung für Teilnutzungspläne nach § 5 II BauGB wurde (Juli 2011) neu gefasst und gilt für Fälle des § 35 III 3 BauGB. Hintergrund ist, dass über die Bauleitplanung auch privilegierte Vorhaben „kanalisiert“ werden sollen. Ein konkretes Beispiel wäre denkbar, wenn Flächen für Windenergieanlagen („Windparks“) errichtet werden sollen. Es kann dann mittels der Flächennutzungsplanung eine verstärkte Nutzung von Windkraft ermöglicht, gleichzeitig aber auch einem „Wildwuchs“ entgegengesteuert werden.

b) Die möglichen Festsetzungen des **Bebauungsplans (BP)** sind in § 9 BauGB geregelt. Es ist eine abschließende Vorschrift; die Gemeinde darf also keine Neuerungen für Inhalte im BP erfinden. Vergleicht man § 5 und § 9 BauGB so fällt auf, dass die Regelungen für den BP wesentlich detaillierter sind. Vom Grundgedanken her konkretisiert der BP den FNP, daher auch die Bezeichnung verbindliche Bauleitplanung.

Bedeutsam sind vor allem § 9 I Nr. 1 und 2 BauGB, wonach die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die Bauweise, die überbaubaren Grundstücksflächen und die Stellung der baulichen Anlagen festgesetzt werden können. Hiermit wird auf die Anwendung der BauNVO hingewiesen, die für jeden BP hinzugezogen werden muss. Nicht alle möglichen Festsetzungen des § 9 BauGB müssen in jedem BP sein; je nach Ziel des BP können sie aber Aufnahme in den Plan finden. Mit den vergangenen Gesetzesnovellen wurden z.B. die Möglichkeit der Festsetzung von Flächen für das Abstellen von Fahrrädern (vgl. § 9 Zi. 11 BauGB), für den Einsatz erneuerbarer Energien (vgl. § 9 Zi.23b), eine zeitliche Begrenzung (vgl. § 9 II BauGB), die Möglichkeit zu abweichenden Regelungen der Abstandsflächentiefe (vgl. § 9 Zi.2a BauGB) sowie die für die Praxis bedeutsame Regelung in § 9 IIa BauGB hinsichtlich zentraler Versorgungsbereiche eingeführt. Auch die Steuerung von Vergnügungstätten (vgl. § 9 IIb BauGB) im nicht beplanten Innenbereich kann nun gesteuert werden.

Der BP muss – wie auch der FNP – eine Begründung für die Festsetzungen und den Umweltbericht haben (§ 9 VIII und Anlage 1 BauGB).

Beachten Sie, dass sich die Vorprüfung des Einzelfalls – vgl. § 13a I Zi. 2 BauGB – an der Anlage 2 (nicht Anlage 1) orientiert.

5. Die Abwägung: Zentralproblem der Bauleitplanung ist die Abwägung, § 1 VI, VII BauGB. Der Abs. 7 des § 1 BauGB besagt, dass die öffentlichen und privaten Belange miteinander und untereinander abzuwägen sind. D.h. ein Abwägen zwischen den verschiedenen miteinander in Widerstreit stehenden und sich ergänzenden öffentlichen und privaten Belangen. Zur Abwägung kommen auch die Vorschriften des Umweltschutzes hinzu. Dazu sind § 1a und 2 (insbes. Abs. 3 und 4) BauGB beachtlich. Aus § 1a II 3 BauGB ergibt sich die Einbeziehung in die Abwägung.

In § 1 V BauGB sind sog. „unbestimmte Rechtsbegriffe“ enthalten, die gerichtlich überprüfbar sind. Bei der Abwägung wird geprüft, ob der Zweck der Planung die dabei eingesetzten Mittel rechtfertigt. Die Abwägung der verschiedenen Interessen ist das eigentliche Betätigungsfeld der Planungshoheit der Gemeinde!

Wie die Abwägung geschieht ergibt sich aus der Regelung des § 2 III BauGB. Danach sind die Belange, die von Relevanz sind (sog. Abwägungsmaterial) zunächst zu ermitteln und zu bewerten und dann in die Abwägung zu bringen.

Fehler in der Abwägung können von den Aufsichtsbehörden beanstandet werden. Nach Inkrafttreten des BP kann durch das zuständige Gericht die Nichtigkeit des Bauungsplans ausgesprochen werden, sollten (relevante) Abwägungsfehler vorliegen.

Zuständiges Gericht ist der Verwaltungsgerichtshof in Mannheim (für Baden-Württemberg) bzw. die jeweiligen Verwaltungsgerichtshöfe/Oberverwaltungsgerichte der jeweiligen Bundesländer (vgl. dazu die Zusammenfassung bei Rechtsschutz im Baurecht)

7. Bei der Abwägung muss die Gemeinde neben den „**Leitsätzen** der Planung“ (insbesondere Ziele der Raumordnung (§ 1 IV BauGB), interkommunale Rücksichtnahme (§ 2 II 1 BauGB), fachplanerischen Vorgaben und Naturschutzregelungen, Auswirkungen auf Nachbarstaaten, § 4a V BauGB) die **Abwägungsgrundsätze** beachten. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassend darstellen:

Die Abwägungsgrundsätze:

- a) Abwägungsbereitschaft = offen für alle möglichen Varianten, nicht von Anfang an bereits auf eine ganz bestimmte Planung festgelegt sein
- b) Gebot der Rücksichtnahme = Umgebung einbeziehen und unzumutbare Beeinträchtigungen vermeiden; keine neuen Störpotentiale aufbauen
- c) Gebot der Lastenverteilung = bei Schaffung öffentlicher Einrichtungen Belastungen möglichst gleichmäßig verteilen; privates Gelände erst beanspruchen, wenn öffentliches fehlt
- d) Gebot der Konfliktbewältigung = möglichst städtebauliche Konflikte vermeiden/lösen; keine neuen Konflikte mit der Planung herstellen.

Die Überprüfung der Planungsentscheidungen der Gemeinde durch die jeweils zuständige Aufsichtsbehörde und die Verwaltungsgerichte orientiert sich an den folgenden Grundsätzen:

- a) Abwägungsausfall = sachgerechte Abwägung fehlt, eine Abwägung wurde nicht durchgeführt (z.B. weil der Gemeinderat die Sachinformationen hatte, diese aber nicht bewertete/beachtete; es fand also gar keine Abwägung statt)
- b) Abwägungsdefizit = Nichtbeachtung von Belangen, die hätten einbezogen werden müssen (das was sich aufgedrängt hat, oder das, was zwingend zur Lösung des Konflikts beachtet werden muss, wurde nicht in die Abwägung einbezogen)
- c) Abwägungsfehleinschätzung = Bedeutung privater Belange falsch eingeschätzt (der Gemeinderat hat Gesichtspunkte, die er kannte nicht berücksichtigt, da er meinte, dies sei nicht erforderlich, obwohl es erforderlich gewesen wäre. Er hat also das vorhandene Abwägungsmaterial falsch eingeschätzt, die Bedeutung nicht richtig erkannt)
- d) Abwägungsdisproportionalität = der Ausgleich zwischen den von der Planung betroffenen Belangen wird so vorgenommen, dass die objektive Gewichtung außer Verhältnis steht. (Die Interessengewichtung wie sie vorgenommen wurde ist im Konkreten unverhältnismäßig, sie wurde mit falscher Gewichtung vorgenommen).

8. Umweltbelange in der Abwägung - §§ 1a, 2 BauGB

Mit den letzten Novellen zum BauGB wurden § 1a und Änderungen in § 2 eingearbeitet. Die Vorschriften spielen im Rahmen der Abwägung eine wichtige Rolle. Die Einbeziehung des ergibt sich aus §§ 1 VI Nr. 7, 1a II S. 3 und 2 IV S. 1 BauGB. Die Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Fläche oder Wald muss nun ausdrücklich begründet werden.

Für das Verfahren selbst ist die Anlage 1 zu dem BauGB zu beachten.

Durch diese Regelungen im BauGB gibt es ein in sich geschlossenes System der Prüfung für den Umwelt/Naturschutzbereich in der Bauleitplanung.

Die Planaufstellung erfordert einen Umweltbericht, wie sich aus der Anlage 1 zu §§ 2 IV und 2a BauGB (abgedruckt nach § 247 im BauGB) ergibt. Die gesetzliche Regelung ist die Vorgabe für den Aufbau des Umweltberichtes. D.h. für die im Rahmen der Abwägung zu ermittelnden und zu bewertenden Umweltgesichtspunkte gibt es ein genau zu beachtendes „Gerüst“.

Für die Praxis wichtig ist die „Eingriffs-Ausgleichsregelung“ nach § 1a III BauGB. Der Gesetzestext verweist (vgl. § 1a IV BauGB) auf das Bundesnaturschutzgesetz, und damit die dort vorgesehenen Regelungen.

Sind durch den Bauleitplan (überschlägige Prüfung) Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten, so muss ein Ausgleich gefunden werden.

Der **Grundsatz** lautet: Vermeiden, falls nicht möglich, ausgleichen.

Ein Eingriff liegt vor, wenn die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes erheblich oder nachhaltig beeinträchtigt wird.

Dies ist bei Aufstellung der Bauleitpläne i.d.R. der Fall. Die unvermeidbaren Beeinträchtigungen sind durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen (Ausgleichsmaßnahmen). Konkret bedeutet das für die Gemeinde sie muss sich bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials konkret mit der Frage auseinandersetzen, in welchem Umfang, auf welchen Flächen und durch welche Maßnahmen die zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft vermieden und ausgeglichen werden können (vgl. zum Flächenausgleich § 200a BauGB).

Das dargestellte System zum Naturschutz im Bauplanungsrecht erfährt Ergänzungen durch die Regelung bei BP's der Innenentwicklung, § 13a BauGB. In den Fällen der Ziffer 1 wird zwar auch gefragt, ob und welche Eingriffe in Natur und Landschaft erfolgen werden. Diese müssen aber nicht mehr ausgeglichen werden. Sie gelten (per gesetzlicher Definition) nach § 13a II Zi. 4 BauGB als nicht ausgleichspflichtig, da fiktiv so getan wird, als sie der Eingriff „früher erfolgt“ (vor der Planung – in diesen Fällen greifen nämlich die Eingriffs/Ausgleichsregelungen nicht).

Eine weitere Ergänzung zum Umweltrecht ist die Vorprüfung des Einzelfalles nach § 13 a I Zi. 2 BauGB i.V.m. Anlage 2 in den Fällen eine BP der Innenentwicklung mit mehr als 20.000 qm aber weniger als 70.000 qm.

9. Fachplanungen: Bei der Bauleitplanung der Gemeinde muss diese auch spezielle Planungen (=Fachplanungen) anderer Planungseinrichtungen beachten. Beispiele sind Straßenbau, Gewässerausbau, Naturschutz (z.B. Naturschutzgebiete), Flughafen-

fenbau oder Abfallbeseitigung. Das Verhältnis zwischen Bauleitplanung und Fachplanung ist rechtlich oftmals sehr schwierig zu klären. Häufig spielt die Regelung des § 38 BauGB bei (größeren) Fachplanungen eine Rolle; oftmals sind es Spezialgesetze, die den Vorrang vorschreiben (z.B. Fernstraßengesetz). Für die Fachgenehmigungen sind nicht die Gemeinden, sondern grundsätzlich staatliche (Fach)Behörden zuständig. Bei der Fachplanung werden inhaltlich nur ganz spezielle Aufgaben (z.B. Planung eines Gewässerausbaus, einer Hochspannungsleitung) bearbeitet. Im Gegensatz dazu stellt die Bauleitplanung eine Gesamtplanung des Gemeindegebietes dar, bei der die tatsächlichen Gegebenheiten und eine zukunftsorientierte Entwicklung eine Rolle spielen (ggf. unter Einbeziehung der Fachplanungen).

Die Träger der Fachplanung müssen bei der gemeindlichen Planung aufpassen, denn gemäß § 7 BauGB sind sie an die Darstellungen des Flächennutzungsplans (FNP) gebunden, wenn sie nicht widersprochen haben. Fachplanungsträger müssen aber auch Rücksicht auf die Gemeinde nehmen, z.B. die Auswirkungen auf vorhandenen Strukturen beachten.