

BUSSE · HARANT



Taschenbuch Bauplanungsrecht für Gemeinde- und Stadträte in Bayern

Grundwissen für kommunale Mandatsträger

2. Auflage

 **BOORBERG**

Taschenbuch Bauplanungsrecht für Gemeinde- und Stadträte in Bayern

Dr. Jürgen Busse

Geschäftsführer der Bayerischen Akademie für
Verwaltungsmanagement, Rechtsanwalt, Geschäftsführendes
Präsidialmitglied des Bayerischen Gemeindetags a.D.

Dipl.-Ing. (Univ.) Thomas Harant

Ministerialrat, Leiter des Referats Städtebau im Bayerischen
Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek |
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

ISBN 978-3-415-07835-2

2. Auflage, 2026

© 2021 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Die Nutzung sämtlicher Inhalte für das Text- und Data-Mining ist ausschließlich dem Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG vorbehalten. Der Verlag untersagt eine Vervielfältigung gemäß § 44b Abs. 2 UrhG ausdrücklich.

Anfragen gemäß EU-Verordnung über die allgemeine Produktsicherheit (EU) 2023/988 (General Product Safety Regulation – GPSR) richten Sie bitte an: Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Produktsicherheit, Scharrstraße 2, 70563 Stuttgart; E-Mail: produktsicherheit@boorberg.de

Titelfoto: © Rex – stock.adobe.com | Satz: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe | Druck und Bindung: Vereinigte Druckereibetriebe Laupp & Göbel GmbH, Robert-Bosch-Straße 42, 72810 Gomaringen

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

Teil 2

Planungsgrundlagen und rechtliche Rahmenbedingungen

Einführung

Das **Grundgesetz** der Bundesrepublik Deutschland räumt in Art. 28 Abs. 2 GG den Städten und Gemeinden das Selbstverwaltungsrecht bei allen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ein. Gemäß Art. 83 der **Bayerischen Verfassung** (BV) fällt in den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden auch die Ortsplanung. Wie bereits beschrieben, liegt damit jegliche formelle und informelle städtebauliche Planung – und damit auch die im **Baugesetzbuch** geregelte Bauleitplanung – in der Zuständigkeit der Gemeinden.

Bauleitplanung erfolgt damit aber nicht im luftleeren Raum. Sie ist im Gegenteil **eingebettet** in ein komplexes, übergeordnetes Planungssystem, das gewissermaßen einen fachlichen Rahmen vorgibt, innerhalb dessen die gemeindliche Planung erfolgen kann. Die wichtigsten diesbezüglichen Regelungen sollen im Folgenden skizziert werden.

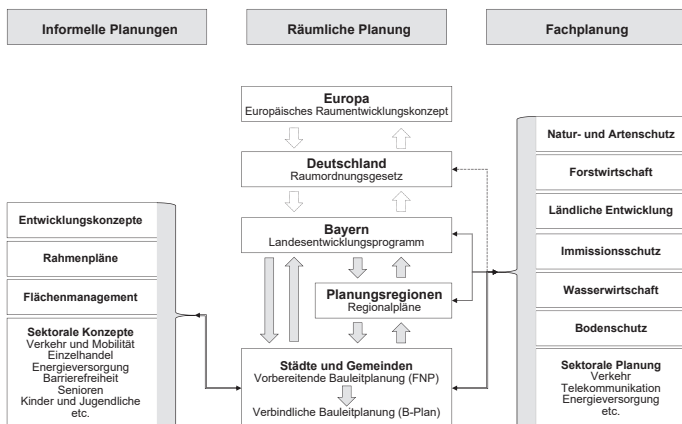
Städtebauliche Planungen haben in der Regel einen **langen Planungshorizont**. Sie determinieren die städtebauliche Entwicklung von Gemeinden für Jahre, wenn nicht Jahrzehnte. Sie haben nicht nur räumliche und bauliche Auswirkungen, sondern wirken sich auf die verschiedensten Bereiche der Gesellschaft aus. Über die Jahre hat dabei der Umwelt- und Naturschutz eine immer gewichtigere Rolle eingenommen. Folgerichtig ist heute im Planungsprozess eine Vielzahl umweltrechtlicher Vorgaben zu beachten und sind Prozesse zu durchlaufen.

Um den **umfangreichen rechtlichen Rahmenbedingungen**, innerhalb derer sich die gemeindliche Bauleitplanung bewegt, gerecht zu werden, empfiehlt sich eine gewissenhafte **Bestands-**

aufnahme und die Formulierung der **städtebaulichen Ziele**, die mit einer Planung erreicht werden sollen. Bei kleineren Planungen kann dies oft im Rahmen des formellen Bauleitplanverfahrens erledigt werden. Bei größeren oder komplexeren Vorhaben, die meist auch auf größere Resonanz in der Bevölkerung stoßen, sollten aber bereits vor Einleitung des Bauleitplanverfahrens wichtige Grundlagen ermittelt werden. Hier bieten sich informelle Planungsinstrumente und die frühzeitige Einbeziehung der Öffentlichkeit an.

A. Raumordnung

I. Das System der räumlichen Planung



Städtebauliche Planungen legen nicht nur die Entwicklung einer Gemeinde oder eines Quartiers auf Jahre oder Jahrzehnte fest, sondern **wirken** sich auf verschiedenste Bereiche des öffentlichen Lebens und der Gesellschaft aus. Dabei haben sie häufig nicht nur Einfluss auf das unmittelbare städtebauliche Umfeld, sondern strahlen in der Regel über die ganze Gemeinde und **auch jenseits**

ihrer Grenzen aus. Der Gesetzgeber hat aufgrund dieser Wechselwirkungen die gemeindliche Bauleitplanung in ein **komplexes System verschiedener räumlicher Planungsebenen** eingebunden. Vereinfacht gilt dabei der Grundsatz, dass die **Vorgaben immer konkreter werden, je niedriger die jeweilige Planungsebene** ist.

1. Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK)

Nie waren die Länder Europas enger miteinander verflochten als heutzutage. Transnationale Verkehrsnetze sind eine Grundvoraussetzung für freien Personen- und Warenverkehr und verbinden die unterschiedlichen Wirtschaftsräume der Europäischen Union untereinander. Gleichzeitig sollen auch die peripheren Gebiete nicht abgehängt werden. Die engen Verflechtungen machen bereits auf europäischer Ebene eine stärkere Abstimmung bei der Raumordnung der einzelnen Staaten erforderlich. Obwohl die EU auf diesem Feld keine expliziten Kompetenzen hat, hat sie bereits 1998/99 das **Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK)** verabschiedet. Dieses soll die Kohärenz der jeweiligen nationalen Raumordnungen gewährleisten. Eine Rechtsverbindlichkeit des EUREK ist mangels Zuständigkeit jedoch nicht gegeben.

Die Ziele des EUREK sind wenig konkret. Im Wesentlichen soll eine **ausgewogene räumliche Entwicklung im Sinne der Nachhaltigkeit in ganz Europa** gewährleistet werden. Im Mittelpunkt stehen dabei insbesondere der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt, der Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und des kulturellen Erbes und eine ausgeglichene Wettbewerbsfähigkeit aller Teile Europas.

Ein Leitbild, mit dem diese Ziele erreicht werden sollen, ist die Entwicklung eines ausgewogenen, polyzentrischen Städte- systems, welches auf Ebene der nationalen Raumordnungen dann weiter konkretisiert wird.

2. Bundesraumordnung

Bis zur Föderalismusreform im Jahr 2006 fiel die Raumordnung in den Bereich der Rahmengesetzgebung, d. h., der **Bund** machte mit dem sog. raumordnungspolitischen Handlungsrahmen Vor-

gaben, die die Länder im Rahmen ihrer jeweiligen Landesplanung konkretisierten. Im Zuge der Föderalismusreform einigten sich Bund und Länder darauf, die Raumordnung fortan als konkurrierende Gesetzgebung in Deutschland zu gestalten. Dabei kann der Bund **gesetzliche Vorgaben zur Raumordnung** in Deutschland erlassen, die **Länder haben** aber die **Möglichkeit**, hiervon **mittels eigener Gesetze abzuweichen**.

Der Bund hat mit dem im Jahr 2008 in Kraft getretenen **Raumordnungsgesetz** von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. In diesem Gesetz werden Leitbilder und Handlungsstrategien formuliert, um eine einheitliche, ausgewogene Raumentwicklung in ganz Deutschland zu gewährleisten. Ähnlich wie die Ziele des Europäischen Raumentwicklungskonzepts handelt es sich hierbei nicht um konkrete planerische Festlegungen, sondern um eine Entwicklungsstrategie **mit empfohlenem Charakter**. Ziele sind unter anderem die Stärkung von Städten und Metropolregionen als Motor von Wachstum und Innovation, die Sicherung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsverhältnisse in Stadt und Land, die Unterstützung der Regionen bei der Gestaltung des demografischen Wandels sowie die Stärkung der Kooperation von Regionen, Stadt und Land.

In Bayern ersetzt das im Jahr 2012 in Kraft getretene **Bayerische Landesplanungsgesetz** als Vollgesetz weitgehend das Raumordnungsgesetz des Bundes. Damit enthält das Bundesgesetz zumindest in Bayern insbesondere für die gemeindliche Bauleitplanung keine direkt zu beachtenden Vorgaben mehr.

3. Landesplanung

Das **Bayerische Landesplanungsgesetz** ist die rechtliche Grundlage für alle Vorgaben der Raumordnung, die in Bayern gelten. Seine Aufgabe ist es, den Gesamttraum des Freistaates und seiner Teilräume aufgrund einer fachübergreifenden Koordinierung unter den Gesichtspunkten der Raumordnung zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Es verlangt vom Gesetzgeber, **Raumordnungspläne** aufzustellen, die die unterschiedlichen Anforderungen an den Raum aufeinander abstimmen und et-

waige Konflikte ausgleichen. Für den gesamten Freistaat Bayern stellt das zuständige Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie auf dieser Grundlage das **Landesentwicklungsprogramm** auf. Kleinräumigere Festlegungen erfolgen darunter auf Ebene der 18 bayerischen Planungsregionen in den jeweiligen **Regionalplänen**.

Ähnlich wie das Raumordnungsgesetz des Bundes definiert das Bayerische Landesplanungsgesetz allgemeine Grundsätze der Raumordnung. Darüber hinaus regelt es die Zuständigkeiten und die Organisation der Landesplanung in Bayern, Inhalt und Aufstellungsverfahren der Raumordnungspläne sowie weitere spezielle Verfahren (z.B. Raumordnungsverfahren oder Zielabweichungsverfahren). Es enthält jedoch keine konkreten planerischen Vorgaben für die Bauleitplanung. Diese werden erst im Landesentwicklungsprogramm und in den Regionalplänen formuliert.

Das **Landesentwicklungsprogramm** ist eine Verordnung auf Grundlage des Bayerischen Landesplanungsgesetzes. Es wird vom federführenden Ressort, derzeit dem Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie, in Zusammenarbeit mit den weiteren fachlich betroffenen Ministerien erarbeitet und von der Staatsregierung nach Zustimmung des Landtags erlassen. Ähnlich wie der Flächennutzungsplan hat auch das Landesentwicklungsprogramm einen mittelfristigen Planungshorizont, d.h., es wird in regelmäßigen Abständen auf seine Aktualität überprüft und ggf. angepasst bzw. neu aufgestellt. Derzeit gilt das Landesentwicklungsprogramm vom 1. September 2013 in seiner geänderten Fassung vom 1. Juni 2023, als erneute Anpassungen insbesondere am sog. Anbindegebot vorgenommen wurden.

Das Landesentwicklungsprogramm enthält Vorgaben zu den Grundlagen der räumlichen Entwicklung in Bayern, zur Raumstruktur, zur Siedlungsstruktur, zu Verkehr, Wirtschaft und Energieversorgung sowie zur Freiraumstruktur und zu sozialer und kultureller Infrastruktur. Die für die gemeindliche Planung besonders wichtigen Punkte – insbesondere zur Siedlungsstruktur und zur Einzelhandelsentwicklung – werden im Folgenden noch genauer erläutert.

4. Regionalplanung

Während das Landesentwicklungsprogramm die im ganzen Freistaat geltenden Leitlinien für die räumliche Entwicklung Bayerns definiert, wird eine Vielzahl von detaillierteren Vorgaben erst auf Ebene der einzelnen Regionen getroffen. Damit soll räumlichen Unterschieden in Bayern Rechnung getragen werden. Der Gesetzgeber hat zu diesem Zweck insgesamt **18 Planungsregionen** in Bayern geschaffen. Dabei wurden die sieben Regierungsbezirke in je zwei bis vier Planungsregionen eingeteilt. Lediglich die Planungsregion 11 (Regensburg) erstreckt sich auf Gebiete in zwei Regierungsbezirken, die Planungsregion 15 (Donau-Iller) ist eine grenzüberschreitende Planungsregion, die auch Gebiete in Baden-Württemberg umfasst.

Zuständig für die Aufstellung der **Regionalpläne** sind die **regionalen Planungsverbände**. Sie sind **Zusammenschlüsse der Gemeinden und Landkreise** der jeweiligen Region und damit Körperschaften des öffentlichen Rechts. Ihre Zusammensetzung gewährleistet, dass bei der Aufstellung der Regionalpläne die Belange der einzelnen Kommunen ausreichend berücksichtigt werden. Die Regionalpläne enthalten Festlegungen zu überfachlichen und fachlichen Belangen.

Für die Bauleitplanung sind insbesondere die Ziele und Grundsätze zur Siedlungs- und Freiraumentwicklung von Bedeutung, ebenso aber beispielsweise die gebietsscharfe Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zur Sicherung und Gewinnung von Bodenschätzen. Dabei spielt es keine Rolle, ob ein Ziel oder Grundsatz im Landesentwicklungsprogramm oder in einem Regionalplan festgesetzt wurde, da auf kommunaler Ebene beide Vorgaben gleichermaßen zu beachten sind.

5. Gemeindliche Bauleitplanung

Die gemeindliche Bauleitplanung bildet das Fundament der gesamten räumlichen Planung. Mit dem Flächennutzungsplan als vorbereitendem, das gesamte Gemeindegebiet in den Grundzügen seiner baulichen Nutzung darstellendem Bauleitplan und dem gebietsscharfen Bebauungsplan als verbindlichem, Festsetzungen

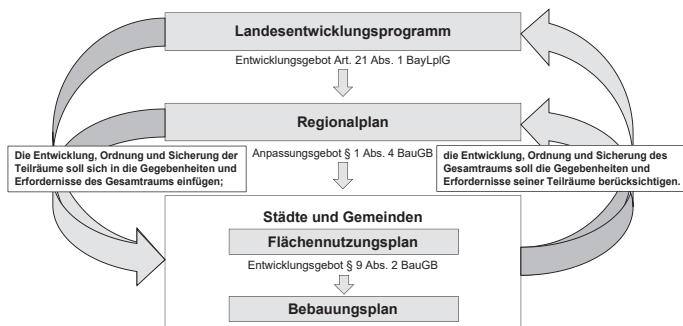
bis zum einzelnen Gebäude treffendem Bauleitplan setzt sich die Abstufung der einzelnen Planwerke auch auf dieser Ebene fort.

Raumordnung – Gesetzessystematik	
Europäische Ebene	Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK): ■ Nicht rechtsverbindlich, mangels Kompetenz ■ <u>Ziele:</u> – wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, – Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen – Erhalt des kulturellen Erbes – ausgeglichene Wettbewerbsfähigkeit aller Teile Europas
Bundesebene	Raumordnungsgesetz (ROG) Es gilt konkurrierende Gesetzgebung, d. h., bei Erlass eines entsprechenden Landesgesetzes gilt nicht das Bundes-, sondern das Landesgesetz. Bayern hat das folgende, das Raumordnungsgesetz des Bundes in Teilen ersetzende Landesplanungsgesetz erlassen:
Landesebene	Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLPlG) <u>Regelungsinhalt des BayLPlG:</u> ■ Allgemeine Grundsätze der Landesplanung ■ Zuständigkeiten der Landesplanung ■ Organisation der Landesplanung ■ Aufstellungsverfahren der Raumordnungspläne ■ Inhaltsvorgaben der Raumordnungspläne ■ weitere spezielle Verfahren (z. B. Raumordnungsverfahren oder Zielabweichungsverfahren) Auf Grundlage des Bayerischen Landesplanungsgesetzes wurde das Landesentwicklungsprogramm (LEP) erarbeitet; dieses wird in regelmäßigen Abständen auf Aktualität überprüft und ggf. angepasst. Landesentwicklungsprogramm (LEP) <u>Regelungsinhalt des LEP:</u> ■ Vorgaben – zu den Grundlagen der räumlichen Entwicklung in Bayern, – zur Raumstruktur, – zur Siedlungsstruktur, – zum Verkehr, – zur Wirtschaft, – zur Energieversorgung, – zur Freiraumstruktur und – zur sozialen und kulturellen Infrastruktur

Regionalebene	■ Einteilung in 18 bayerische Planungsregionen (meist jeweils 2 bis 4 Planungsregionen in jedem Regierungsbezirk) ■ Aufstellung von Regionalplänen durch regionale Planungsverbände (= Zusammenschlüsse aus Gemeinden und Landkreisen) Regionalpläne enthalten Festlegungen zu überfachlichen und fachlichen Belangen
Kommunale Ebene	Die Gemeinde stellt innerhalb ihrer Selbstverwaltungsbefugnisse folgende Bauleitpläne auf: ■ den vorbereitenden Flächennutzungsplan und den verbindlichen Bebauungsplan. Die Bauleitplanung auf kommunaler Ebene muss die Ziele und Grundsätze des LEP und der Regionalpläne gleichermaßen beachten. Dabei sind insbesondere die Ziele und Grundsätze zur Siedlungs- und Freiraumentwicklung von Bedeutung, ebenso aber beispielsweise die gebietsscharfe Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zur Sicherung und Gewinnung von Bodenschätzen.

II. Gegenstromprinzip und Anpassungsgebot

Gegenstromprinzip § 1 Abs. 3 ROG



Betrachtet man das komplexe System der räumlichen Planung mit seiner Vielzahl an Gesetzen, Verordnungen und Planwerken, könnte sich die Frage aufdrängen, wie sich das angesichts der **verfassungsrechtlich geschützten kommunalen Planungs-**

hoheit rechtfertigen lässt. Tatsächlich räumen Grundgesetz und Bayerische Verfassung den Gemeinden das Recht ein, alle örtlichen Belange und damit auch die städtebauliche Planung in eigener Verantwortung zu regeln. Fachliche Einflussmöglichkeiten seitens übergeordneter Behörden sind damit eigentlich ausgeschlossen. Dennoch machen insbesondere **Landes- und Regionalplanung** detaillierte Vorgaben, die bei der Bauleitplanung berücksichtigt werden müssen.

Aus fachlicher Sicht ist dies nachvollziehbar. Planungen in einer Gemeinde lösen nicht selten Effekte über die eigenen Gemeindegrenzen hinaus aus. Plant etwa eine Gemeinde ein großes Gewerbegebiet, kann dies in anderen Gemeinden nicht nur ein größeres Verkehrsaufkommen auslösen, sondern auch zu Spannungen auf dem örtlichen Wohnungsmarkt führen, da die zusätzlichen Arbeitskräfte nicht selten auch in Nachbargemeinden auf Wohnungssuche gehen. Das Baugesetzbuch verlangt daher in § 2 Abs. 2 BauGB folgerichtig, dass die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abzustimmen sind. Die **weiträumigere Koordination** übernehmen Regional- und Landesplanung.

Rechtliche Grundlage hierfür ist § 1 Abs. 4 BauGB, nachdem die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind (siehe den Gesetzestext von § 1 BauGB im Anhang auf Seite 275 oder bei den Ausführungen auf Seite 54). Diese Regelung legt damit die Schranken der Bauleitplanung aus raumordnerischer Sicht fest. Damit dennoch die Belange der einzelnen Gemeinden bei der Ausarbeitung der verschiedenen Raumordnungspläne angemessen Berücksichtigung finden, hat der Gesetzgeber das sog. „**Gegenstromprinzip**“ verankert. Gemäß Art. 1 Abs. 3 BayLPlG hat sich die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der **Teilräume** in die Gegebenheiten und Erfordernisse des **Gesamtraums** einzufügen. Gleichzeitig hat die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des **Gesamtraums** die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner **Teilräume** zu berücksichtigen.

Berücksichtigung findet dieses Gegenstromprinzip beispielsweise im Verfahren zur Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms und der Regionalpläne. Ähnlich wie die Öffentlichkeit und die Fachbehörden im Rahmen eines Bauleitplanverfahrens

beteiligt werden und Gelegenheit zur Stellungnahme haben, werden die **Gemeinden bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen** sowohl direkt als auch über die kommunalen Spitzenverbände als ihre Interessensvertreter **beteiligt**. Die Stellungnahmen der Gemeinden und Verbände müssen dann im weiteren Planungsprozess einer gründlichen Abwägung unterzogen werden.

Auf Ebene der Regionalplanung ist die Beteiligung der Gemeinden nochmals konkreter. **Als Mitglieder der regionalen Planungsverbände** sind sie direkt **an der Aufstellung der Regionalpläne beteiligt** und können so ihre Vorstellung von Beginn an in den Planungsprozess einfließen lassen.

Art. 1 BayLPIG Aufgabe und Instrumente der Landesplanung

(1) ¹Aufgabe der Landesplanung ist es, den Gesamttraum des Freistaates Bayern und seine Teilräume aufgrund einer fachübergreifenden Koordinierung unter den Gesichtspunkten der Raumordnung zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. ²Dabei sind

1. unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen sowie
2. Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen.

(2) Zur Erfüllung dieser Aufgabe

1. sind Raumordnungspläne aufzustellen und bei Bedarf fortzuschreiben,
2. sind raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen unter raumordnerischen Gesichtspunkten abzustimmen und
3. ist die raumordnerische Zusammenarbeit zu unterstützen.

(3) Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume ist in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamttraums einzufügen; die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums hat die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume zu berücksichtigen.

(4) Landesplanung ist Aufgabe des Staates; Regionalplanung ist Teil der Landesplanung.