

B. Bauplanungsrecht

I. Was ist Bauleitplanung bzw. der Zweck der Bauleitplanung?

Es soll eine Steuerung der Nutzung von Grundstücken im gesamten Gemeindegebiet als Ausfluss der **Planungshoheit der Gemeinde** ermöglicht werden. Um die Entwicklung im Gemeindegebiet voranzutreiben und gestalten zu können, sind rechtliche Rahmenbedingungen im Baugesetzbuch geschaffen worden. Und: Um die „Vorbereitung“ und „Leitung“ durch Pläne oder – sofern solche fehlen – in einer anderen geordneten Weise zu ermöglichen, hat das BauGB im ersten Teil die entsprechenden Regelungen festgeschrieben. Quasi vor die Klammer gezogen ist § 1 BauGB und enthält damit die **Grundregelung**. Eine **geordnete städtebauliche Planung** soll ermöglicht werden, und dies ist eine Aufgabe, die die Gemeinde zu lösen hat. Die kleinste kommunale Einheit ist hier gefordert, und zwar im politischen Sinne, denn der Bürger hat keinen Anspruch auf die Aufstellung von Plänen der Bauleitplanung. **33**

Bauleitplanung als städtebauliche Entwicklung ist (möglichst) durch eine Steuerung mittels Plänen durchzuführen. Dabei unterscheidet der Gesetzgeber zwischen einer „Grob-“ und einer „Feinplanung“. Während die vorbereitende Bauleitplanung durch den **Flächennutzungsplan** (FNP) erfolgt und eine grobe Flächeneinteilung hinsichtlich der Grundstücksnutzung beinhaltet, stellt der **Bebauungsplan** (BP) eine Ausgestaltung – möglichst aus dem Flächennutzungsplan abgeleitet – und damit die für alle verbindliche Feinplanung dar. **34**

Plandarstellung:

Derzeit geltende Nutzungsdarstellung im FNP



Wohnbaufläche

Darstellung der beabsichtigten Nutzungsänderung



Sonderbaufläche
für Hotel und Einzelhandel

Planungsstelle NVK

März 2012

Abb. 11: Änderung eines Flächennutzungsplans – die bisherige Planung war **Wohnbaufläche**, nun soll die Grobplanung in eine **Sonderbaufläche** umgewandelt werden. Die konkrete Ausgestaltung enthält der geänderte FNP noch nicht. In der weiteren Planung muss die Grobplanung des FNP konkretisiert werden (z. B. Festlegung des Baufensters auf dem/den Grundstücken).

1. Allgemeines

- 35 Wenn sich in einer Gemeinde zeigt, dass eine Entwicklung eintritt, die nicht gewünscht ist, kann (und soll) die Bauleitplanung hier ordnend eingesetzt werden. Die Ursachen für solche Situationen können vielfältiger Natur sein:
- Verlagerung von gewerblichen Bereichen,
 - demografischer Wandel und Weg- oder Zuzug von Menschen,

- Freiwerden von Konversionsfläche (gemeint ist damit die Umwandlung ehemaliger militärisch genutzter Flächen zur zivilen Nutzung, häufig Wohnbebauung),
- Bedarf an sozialen Einrichtungen wie Schulen, Kindergärten oder Krankenhäusern,

um nur einige Beispiele zu nennen.

All das kann für die gewählten Gemeinderätinnen und Gemeinderäte Anlass sein, über die Entwicklung der Gemeinde zu diskutieren und ein Verfahren der Bauleitplanung anzustoßen. Dabei ergibt sich aus § 1 Abs. 3 BauGB zum einen die Pflicht, bei einem gegebenen Bedarf zu planen, andererseits aber auch ein Verbot zu einer Planung, wenn sie nicht erforderlich ist.

Ein von der Gemeinde erstellter Bauleitplan darf nicht gegen Regelungen der Regionalplanung verstoßen, wie § 1 Abs. 4 BauGB festschreibt. Insoweit ist das „Rangverhältnis“ zwischen Raumordnung (also überörtliche Vorgabe) und der gemeindlichen Planung zu beachten. 36

In § 1 Abs. 5 BauGB gibt der Gesetzgeber Leitvorstellungen wieder, die u. a. mit den Begriffen der **Nachhaltigkeit in sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Bereichen** beschrieben werden. Stadtentwicklung, die Einbeziehung des Umweltschutzes als Lebensgrundlage, aber auch die Baukultur sind einige Gesichtspunkte, die bei den planerischen Überlegungen der Gemeinde zu beachten sind. Konkreter wird die Vorgabe für die Aufstellung der Pläne in § 1 Abs. 6 BauGB. Dort sind viele Fachbelange genannt, die zu berücksichtigen sind. Auch wenn Abs. 6 keine abschließende Aufzählung der Belange enthält (s. im Gesetzestext „insbesondere zu berücksichtigen“), werden doch die Gesichtspunkte aufgelistet, die regelmäßig eine Rolle bei der städtebaulichen Entwicklung spielen. 37

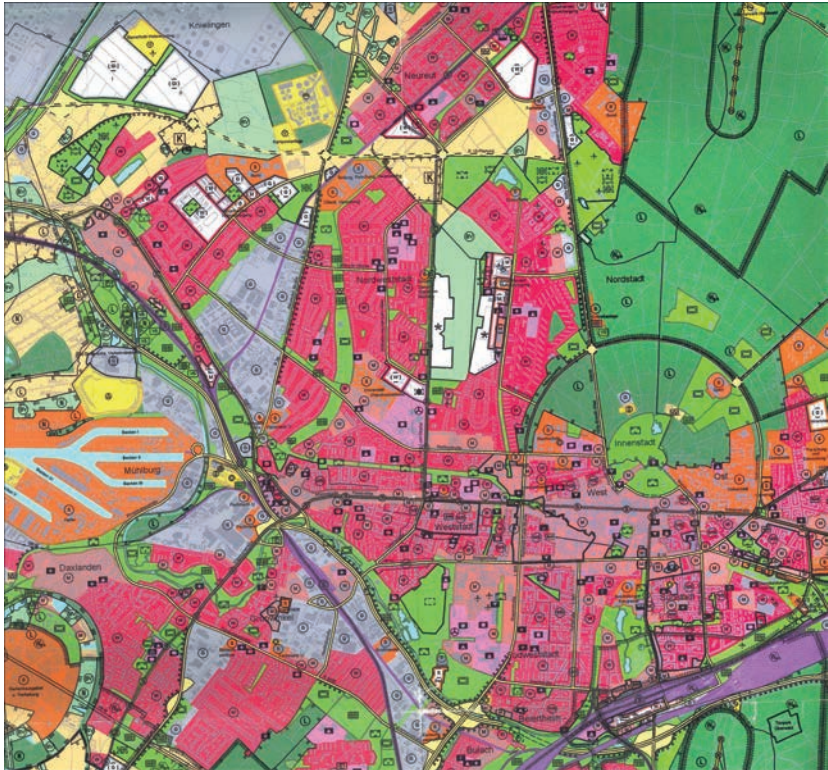
Was den **Umweltschutz** betrifft, ist stets auch § 1a BauGB zu berücksichtigen, nämlich der Grundsatz des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden.

Natürlich ist es nicht immer sinnvoll, einen Bauleitplan aufzustellen. Wenn z. B. nur relativ kleine Flächen baurechtlich zu klären sind oder aber ein Bedarf für eine planerische Regelung nicht gegeben ist, braucht kein Bebauungsplan aufgestellt werden. Es muss dann jeder Einzelfall unter Beachtung der umgebenden Situation bewertet werden – unter diesem Gesichtspunkt fügt sich ein geplantes Vorhaben in das bereits vorhandene Umfeld ein oder eben nicht. Hier ist auch auf § 36 BauGB hinzuweisen, der dann zu beachten ist. Wenn von Plänen abgewichen werden soll, kein oder nur ein „einfacher“ Plan vorliegt oder ein Plan noch nicht rechtsverbindlich ist, muss sich die Gemeinde (bauleit-)planerisch äußern dürfen. 38

2. Pläne in der Bauleitplanung

39 Die Bauleitplanung soll 2-stufig erfolgen; dies regelt § 1 Abs. 2 BauGB:

Flächennutzungsplan	Vorbereitende Bauleitplanung
Bebauungsplan	Verbindliche Bauleitplanung



I. Was ist Bauleitplanung bzw. der Zweck der Bauleitplanung?

ZEICHENERKLÄRUNG			
BAUFLÄCHEN			
		WOHNBAUFLÄCHE	ANGABEN ZU DEN NUTZUNGSTYPEN MIT MINDEST- GESCHOSSENLÄNDEMAß IM PLAN-VERHÄLTNISSCHIED
		BESONDERES WOHNGEBIET	
		GEMISCHTE BAUFLÄCHE	
		GEWERBLICHE BAUFLÄCHE	
		INDUSTRIEGEBIET	
		SONDERBAUFLÄCHE (MIT ENTSPRECHENDER NUTZUNGSANGABE) BEI NUTZUNG FACHMARKT SIEHE ANMERKUNG ¹⁾	
		UMNUTZUNG IM BESTAND	
		WEITERE PLANUNG ABHÄNGIG VON ENTSCHEIDUNG EU-KOMMISSION BEZÜGL. ABGRENZUNG FFH- GEBIET UND VERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG	
<small>ANMERKUNG 1) NICHT-ZENTRALLELEVANTE SORTIMENTE 2) ZENTRALLELEVANTE SORTIMENTE</small>			

Abb. 12: Auszug aus dem Flächennutzungsplan der Stadt Karlsruhe und der dazu gehörenden Zeichenerklärung zur Art der Nutzung.

Die Flächennutzungsplanung soll die künftige Bodennutzung steuern.

Aus diesen Grundfestlegungen soll dann der konkrete Bebauungsplan entwickelt werden.



Abb. 13: Auszug aus einem Bebauungsplan mit konkreten Festsetzungen.

40	Flächennutzungsplan	Bebauungsplan
	Geregelt in §§ 5 bis 7 BauGB	Geregelt in §§ 8 bis 10 BauGB
	Darstellung der voraussichtlichen Bedürfnisse der Gemeinden in Grundzügen (Grundkonzeption der Gemeinde).	Konkretisiert die Vorstellungen der Gemeinde.
	Bindet zunächst die Verwaltung (interne Bindung und Anpassungspflicht anderer Planungsträger), nicht aber den Bürger. Besonderheit: Sachliche Teilnutzungspläne binden indes auch den Bürger, vgl. z. B. § 5 Abs. 2b, § 35 Abs. 3 Satz 3 und § 249 BauGB	Bindet die Verwaltung und die Bürgerschaft (rechtsverbindliche Festsetzungen).
	Sprachlich: Darstellungen	Sprachlich: Festsetzungen
	Inhaltliche Darstellungsmöglichkeiten: § 5 Abs. 2 BauGB – nicht abschließend	Inhaltliche Festsetzungsmöglichkeiten: § 9 Abs. 1 (städtebauliche Festsetzungen), §§ 1a bis 4 (andere Festsetzungsmöglichkeiten) BauGB
	Rechtsqualität überwiegend als „Plan eigener Art“ angesehen.	Rechtsqualität: Satzung, vgl. § 10 BauGB.
	Bedarf der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde, vgl. § 6 Abs. 1 BauGB.	Bedarf nur in bestimmten Fällen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde, vgl. § 10 Abs. 2 BauGB.

3. Die drei Bereiche

41 Im Dritten Teil des BauGB handelt der Erste Abschnitt von der **Zulässigkeit von Vorhaben**. Diese Vorschriften (§§ 29 bis 38 BauGB) sind zentral für jede Planung, da sie die „Weichenstellung“ in bauplanungsrechtlicher Hinsicht geben.

Jeder Planer muss sich beim Einstieg in seine Planung eine Übersicht darüber verschaffen, welches Gebiet im Sinne des Baugesetzbuches vorliegt. Hier bestehen grundsätzlich drei Möglichkeiten:

- es liegt ein Bebauungsplan vor (vgl. vor allem § 30 BauGB, aber auch § 13a BauGB),
- es liegt kein Bebauungsplan vor, aber die tatsächliche Situation vor Ort gibt einen „Eindruck der Geschlossenheit“ („unbeplanter Innenbereich“, vgl. § 34 BauGB) oder
- es liegt kein Bebauungsplan vor und der „Eindruck der Geschlossenheit“ ist auch nicht gegeben („Außenbereich“, vgl. § 35 BauGB)

Besonderheiten gibt es im Bereich der Bebauungspläne, die bestimmte gesetzliche Vorgaben nicht erfüllen (vgl. § 30 Abs. 3 BauGB, „einfacher Bebauungsplan“).

a) **Bebauungsplan**

Zum Einstieg einer jeden Planung ist zu prüfen, ob ein Bebauungsplan vorliegt. Auskünfte dazu kann die Gemeinde oder die Genehmigungsbehörde geben. Sollte ein Bebauungsplan für die Fläche, die als Baugrundstück gewählt wird, vorliegen, muss näherer Einblick in den Plan genommen werden. **42**

Ein Bebauungsplan, der mindestens folgende Angaben enthält: **43**

- Art und Maß der baulichen Nutzung,
- überbaubare Grundstücksflächen,
- örtliche Verkehrsflächen,

ist ein sog. **qualifizierter Bebauungsplan** nach § 30 Abs. 1 BauGB. Die Planung muss sich an die im Bebauungsplan vorgegebenen Festsetzungen halten, um genehmigungsfähig zu sein.

Enthält ein Bebauungsplan Teile der zuvor genannten Festsetzungen nicht, ist er rechtlich als sog. **einfacher Bebauungsplan** nach § 30 Abs. 3 BauGB zu behandeln. Angaben, die der Entwurfsverfasser benötigt, ergeben sich ggf. ergänzend aus weiteren Vorschriften, nämlich aus den §§ 34 oder 35 BauGB. Abhängig für die Ergänzung ist die tatsächliche Situation vor Ort: Wie sieht es dort aktuell aus und gibt es bereits eine prägende Bebauung (dann § 34 BauGB) oder nicht (dann § 35 BauGB)?

Als weitere Möglichkeit kennt § 30 BauGB den **vorhabenbezogenen Bebauungsplan**, der nach §§ 12, 30 Abs. 2 BauGB zu beurteilen ist. Dabei handelt es sich um Planungen, die in enger Abstimmung mit einer Gemeinde „maßgeschneidert“ für ein spezielles Vorhaben geplant werden. **44**

Beispiel:

Ein Investor plant einen Supermarkt. Hinsichtlich der Größe und weiterer Details hat der Investor seine Vorstellungen, aber auch die Gemeinde möchte aus städtebaulichen Gründen Vorgaben machen. Hierzu gibt der Gesetzgeber die Möglichkeit einer zwischen beiden abgestimmten Planung, die innerhalb eines bestimmten Zeitraums umgesetzt werden muss.

Relativ neu ist die Möglichkeit für einen Bebauungsplan, der nicht in § 30 BauGB, sondern in § 13a und § 13b BauGB geregelt ist. Systematisch befinden sich die rechtlichen Vorgaben im Ersten Teil und dort im Vierten Ab- **45**

schnitt des BauGB (§§ 11 bis 13b). In diesem Abschnitt geht es auch um die Durchführung von Verfahren. Beim Bebauungsplan nach § 13a BauGB, dem sog. **Bebauungsplan der Innenentwicklung** (s. a. Rn. 71), spielen Besonderheiten zur Aufstellung des Plans eine wichtige Rolle. Es geht im Bebauungsplan der Innenentwicklung vor allem um Flächen, die schon einmal genutzt wurden, oder um solche Flächen, die sich aus dem Ziel der Flächenschonung zur Bebauung aufdrängen könnten. Außerdem gibt es Erleichterungen bezüglich des Umweltschutzes. Jedoch ist das Thema Artenschutz – wie bei jeder Bauleitplanung – auch im Fall des § 13a BauGB zu prüfen.

Der Bebauungsplan der Innenentwicklung ist vorgesehen für:

- Wiedernutzbarmachung von Flächen (z. B. Konversionsflächen, die frei wurden).
- Nachverdichtung (z. B. Bauen in zweiter Reihe) sowie
- sonstige Maßnahmen der Innenentwicklung (z. B. bei einer Fläche, die von mehreren Seiten bereits bebaut ist und sich für eine Bebauung innerörtlich gut eignet).

Durch die Regelung des (zunächst bis Ende 2019 geltenden) § 13b BauGB sollen Außenbereichsflächen der Wohnbebauung zugeführt werden können, wenn sich an diese bisher freien Flächen der Innenbereich anschließt.

Eine weitere Besonderheit ist die Möglichkeit in § 9 Abs. 2a BauGB, wonach für Flächen im Innenbereich, also im Fall des § 34 BauGB, ein Bebauungsplan zur **Sicherung der verbrauchernahen Versorgung** ermöglicht werden soll.

b) Innenbereich

- 46** Liegt kein (oder nur ein einfacher) Bebauungsplan vor, muss eine Bestandsaufnahme der baulichen Anlagen vor Ort erfolgen. Haben wir aber die Situation „eines im Zusammenhang“ bebauten Ortsteils, ist § 34 BauGB anzuwenden.
- 47** In der Praxis ist die eindeutige Abgrenzung zwischen Innen- und Außenbereich oftmals schwierig. Liegt das zu bebauende Grundstück schon im Innenbereich oder noch im Außenbereich? Notwendig ist daher, sich eine genaue Vor-Ort-Kenntnis zu verschaffen.



Abb. 14: Beispiel aus einer tatsächlich vorhandenen Situation einer Bebauung (gelbe Farbe) in einer Gemeinde: Links im Bild der Innenbereich, rechts der Außenbereich. Die Abgrenzung Innen- zu Außenbereich orientiert sich an der grün eingezeichneten Linie. Die Grenze läuft an der Außenwand der vorhandenen Bebauung und ist insoweit nicht grundstücksbezogen.

Bei der Frage der Zulässigkeit der Planung im Innenbereich bildet das **Kriterium des „Sich-Einfügens“** den Einstieg (der Begriff stammt aus der für den Innenbereich zentralen Vorschrift des § 34 Abs. 1 BauGB). Das geplante Vorhaben muss sich nach der Art (also der Nutzung) und dem Maß (also der Größe) innerhalb des Rahmens der vorhandenen Bebauung halten. Gestalterische Kriterien wie beispielsweise die Dachform spielen beim Einfügen keine Rolle. **48**

Beispiel:

Maß der baulichen Nutzung: Ein eingeschossiges Wohnhaus fügt sich in eine Umgebung, die ausschließlich durch Hochhäuser mit Wohnnutzung geprägt ist, nicht ein; es wirkt als städtebaulicher Störfaktor.

Art der baulichen Nutzung: Die Umgebung ist ausschließlich durch Wohngebäude geprägt. Ein Gewerbebetrieb, der z.B. Lärm verursacht, ist als Nutzung nicht zulässig.

c) Außenbereich

- 49** Die **nicht bebauten Flächen** in größerem Umfang stellen den Außenbereich dar. Nach § 35 BauGB, der Regelung zum Außenbereich im Baugesetzbuch, sollen entsprechende Flächen möglichst nicht bebaut werden. Andererseits gibt es Vorhaben, die auf den Außenbereich angewiesen sind. Das kann damit zusammenhängen, dass viel Fläche benötigt wird (z.B. für die Landwirtschaft) und/oder dass es Störpotenziale für die Allgemeinheit geben könnte (Beispiel: Abfallbehandlungsanlage).

Andere bauliche Anlagen sind möglichst nicht im Außenbereich zu realisieren.

- 50** Der Gesetzgeber unterscheidet die Außenbereichsvorhaben in zwei Gruppen:

- die **privilegierten** Vorhaben, § 35 Abs. 1 BauGB, und
- die **nicht privilegierten** Vorhaben (Gesetzestext: „sonstige Vorhaben“), § 35 Abs. 2 BauGB.

Die „klassischen Beispiele“ für privilegierte Vorhaben im Außenbereich sind solche für die land- oder forstwirtschaftliche Nutzung, vgl. § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB (dazu auch § 201 BauGB, in dem der Begriff der Landwirtschaft i. S. d. Baurechts definiert ist).