

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	<b>V</b>
<b>Inhaltsübersicht</b> .....	<b>VII</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>XVII</b>

## Erster Teil: Einführung und Grundlagen

<b>§ 1 Einführung</b> .....	<b>1</b>
A. Einführung in die Problemstellung .....	1
B. Ziel und Gang der Untersuchung .....	3
<b>§ 2 Bestandsaufnahme der relevanten Vorschriften</b> .....	<b>5</b>
A. Die Befreiung gem. § 31 Abs. 2 BauGB .....	5
B. Das vereinfachte Verfahren gem. § 13 Abs. 1, 1. Var. BauGB .....	6
C. Herstellung von Erschließungsanlagen abweichend vom Bebauungsplan gem. § 125 Abs. 3 BauGB .....	7
D. Eingeschränkte Beteiligung bei geändertem oder ergänztem Entwurf des Bauleitplans gem. § 4a Abs. 3 S. 4 BauGB .....	8
E. Die Herausnahme von Darstellungen aus dem Flächennutzungs- plan gem. § 5 Abs. 1 S. 2 BauGB .....	9
F. Überleitungsvorschriften aus Anlass des Gesetzes zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land gem. § 245e BauGB .....	11
G. Das ergänzende Verfahren gem. § 214 Abs. 4 BauGB .....	12
H. Das Zielabweichungsverfahren gem. § 6 Abs. 2 ROG .....	13
I. Eingeschränkte Beteiligung bei Planänderung gem. § 9 Abs. 5 ROG .....	15
J. Eingeschränkte Beteiligung bei Änderung des Planentwurfs gem. § 9 Abs. 3 S. 3 ROG .....	16
K. Planerhaltung gem. § 11 Abs. 3 S. 3 ROG .....	17
L. Zielabweichungsverfahren und vereinfachte Planänderungs- verfahren nach Landesplanungsrecht .....	17
I. Zielabweichungsverfahren .....	17
II. Vereinfachte Planänderungsverfahren .....	20

M. Sonstige Vorschriften .....	21
N. Zwischenergebnis: Planabweichungs- und Planänderungs- vorschriften .....	24

**Zweiter Teil: Der Begriff „Grundzüge der Planung“  
im Allgemeinen**

<b>§ 3 Historie der Grundzüge der Planung .....</b>	<b>27</b>
A. Entwicklung und Verbreitung des Begriffs im Bauplanungs- und Raumordnungsrecht .....	27
I. Bauplanungsrecht .....	27
II. Raumordnungsgesetz .....	31
III. Landesplanungsgesetze .....	32
B. Intentionen der Gesetzgeber .....	34
C. Zwischenergebnis .....	45

<b>§ 4 „Grundzüge der Planung“ – allgemeines Begriffs- verständnis. ....</b>	<b>48</b>
A. „Grundzüge der Planung“ .....	48
I. Begriff der Planung .....	49
1. Annäherung an den Planungsbegriff .....	49
2. Bezugspunkt. ....	50
II. Grundzüge einer Planung .....	52
1. Planerische Konzeption .....	52
2. Ermittlung der planerischen Konzeption .....	54
3. Indizien für und wider das Vorliegen von Grundzügen der Planung .....	58
4. Alternativen zur Ermittlung der Grundzüge der Planung? ..	62
III. Vergleich und Abgrenzung zu ähnlichen Begriffen .....	64
B. „nicht berührt sein“ .....	67
C. Zwischenergebnis .....	71

**Dritter Teil: Der Begriff „Grundzüge der Planung“ in den  
einzelnen Vorschriften**

<b>§ 5 Auslegung in den einzelnen Vorschriften .....</b>	<b>73</b>
A. § 31 Abs. 2 BauGB .....	76

I.	Schutzzweck des Begriffs „Grundzüge der Planung“ . . . . .	78
II.	Grundzüge eines Bebauungsplans . . . . .	80
	1. Einfluss der „Wannsee-Entscheidung“ auf die Grundzüge der Planung . . . . .	81
	2. Charakteristische Planungsgrundzüge . . . . .	83
	a. Mindestfestsetzungen eines qualifizierten Bebauungs- plans (§ 30 Abs. 1 BauGB) . . . . .	83
	aa. Art der baulichen Nutzung . . . . .	84
	(1) Der Einfluss des Gebietserhaltungsanspruchs auf die Frage der Grundzüge der Planung . . . . .	86
	(2) Gebietscharakter als Teil der Grundzüge eines Bebauungsplans . . . . .	89
	(3) Differenzierende Festsetzungen . . . . .	91
	bb. Maß der baulichen Nutzung . . . . .	92
	cc. Überbaubare Grundstücksfläche . . . . .	100
	dd. Örtliche Verkehrsfläche . . . . .	103
	b. Planerische Konzepte . . . . .	103
	c. „Festsetzungen im Angesicht des Falles“ . . . . .	105
	d. Gesetzliche Vorgaben . . . . .	107
	e. Vorhabenbezogener Bebauungsplan . . . . .	109
	f. Erschließungsanlage . . . . .	110
	g. Zusammenfassung . . . . .	111
	3. Indizien wider das Vorliegen von Planungsgrundzügen . . . .	112
	4. Effektivitätsgebot . . . . .	113
III.	Grundzüge der Planung im faktischen Baugebiet . . . . .	114
IV.	Nichtberührtsein der Grundzüge der Planung . . . . .	114
	1. Definition des Berührens . . . . .	115
	2. Befristete Nutzungen . . . . .	120
	3. Einvernehmen der Gemeinde . . . . .	125
	4. Systematisierung des Berührens bei typischen Bebauungsplanfestsetzungen . . . . .	128
	a. Art der baulichen Nutzung . . . . .	128
	aa. Baugebiete nach Baunutzungsverordnung . . . . .	128
	(1) Reines Wohngebiet . . . . .	129
	(2) Allgemeines Wohngebiet . . . . .	132
	(3) Dorfgebiet . . . . .	135
	(4) Mischgebiet . . . . .	135

(5) Gewerbegebiet . . . . .	136
(6) Industriegebiet. . . . .	139
(7) Sondergebiete . . . . .	141
(8) Zwischenergebnis . . . . .	142
bb. Sonstige Festsetzungen . . . . .	144
cc. Differenzierende Festsetzungen . . . . .	146
b. Maß der baulichen Nutzung . . . . .	148
aa. Geschossfläche . . . . .	149
bb. Grundfläche. . . . .	153
cc. Höhe baulicher Anlagen . . . . .	156
dd. Vollgeschosse . . . . .	158
c. Überbaubare Grundstücksfläche . . . . .	159
d. Ausdifferenzierte Plankonzepte. . . . .	163
e. Gesetzliche Vorgaben . . . . .	165
f. Vorhabenbezogener Bebauungsplan . . . . .	167
g. Zwischenergebnis . . . . .	167
B. § 13 Abs. 1, 1. Var. BauGB . . . . .	169
I. Schutzzweck des Begriffs „Grundzüge der Planung“ . . . . .	169
II. Grundzüge eines Bebauungs- und Flächennutzungsplans . . . . .	170
III. Nichtberührtsein der Planungsgrundzüge . . . . .	171
1. Definition des Berührens . . . . .	172
2. Befristete Nutzungen . . . . .	173
3. Zustimmung der Betroffenen. . . . .	173
4. Räumlicher Umfang. . . . .	174
5. Formelle Änderungen . . . . .	175
6. Systematisierung des Berührens bei typischen Planfestsetzungen. . . . .	175
a. Nutzungsart . . . . .	176
b. Nutzungsmaß. . . . .	179
c. Gesetzliche Vorgaben . . . . .	180
7. Besonderheiten bei Änderungen eines Flächennutzungs- plans. . . . .	180
8. Einfluss der SUP-Richtlinie. . . . .	181
a. Europarechtskonformität des § 13 Abs. 1, 1.Var. BauGB. . . . .	182
b. Verhinderung erheblicher Umweltauswirkungen durch den Begriff der Grundzüge der Planung . . . . .	187

C. § 125 Abs. 3 BauGB .....	189
I. Schutzzweck des Begriffs „Grundzüge der Planung“ .....	189
II. Vereinbarkeit mit den Planungsgrundzügen. ....	190
1. Definition des Vereinbarseins .....	190
2. Systematisierung des Vereinbarseins .....	192
a. Straßenbreite .....	192
b. Sonstiges .....	195
D. § 4a Abs. 3 S. 4 BauGB .....	197
I. Schutzzweck des Begriffs „Grundzüge der Planung“ .....	197
II. Nichtberührtsein der Grundzüge der Planung .....	198
1. Definition des Berührens .....	198
2. Systematisierung des Berührens .....	199
E. § 5 Abs. 1 S. 2 BauGB .....	201
F. § 245e BauGB .....	202
G. § 214 Abs. 4 BauGB .....	206
H. Zielabweichungsverfahren .....	209
I. Schutzzweck des Begriffs „Grundzüge der Planung“ .....	209
II. Grundzüge eines Raumordnungsplans .....	211
III. Nichtberührtsein der Planungsgrundzüge. ....	216
1. Definition des Berührens .....	216
2. Systematisierung des Berührens .....	218
a. Zentrale-Orte-Konzept .....	219
b. Gebietsfestlegungen gem. § 7 Abs. 3 ROG .....	220
c. Kontingentierung. ....	224
d. Soll-Ziele und Ziele mit Regel-Ausnahme-Struktur .....	225
e. Detailfestlegungen. ....	226
f. Bezugsfallwirkung. ....	227
g. Gesetzliche Vorgaben .....	228
h. Zusammenfassung. ....	228
I. Vereinfachte Änderung eines Raumordnungsplans oder -entwurfs .....	229
I. Schutzzweck des Begriffs „Grundzüge der Planung“ .....	230
II. Nichtberührtsein der Planungsgrundzüge. ....	230
III. Einfluss der SUP-Richtlinie .....	231
J. § 11 Abs. 3 S. 3 ROG .....	233
K. Zwischenergebnis: Umgang der Rechtsprechung mit den Grundzügen der Planung .....	234

<b>§ 6 Auswirkungen von Veränderungen auf die Grundzüge der Planung</b> .....	237
A. Auswirkungen einer abweichenden Entwicklung gegenüber den die Grundzüge der Planung mitbestimmenden Festsetzungen .....	237
I. § 31 Abs. 2 BauGB .....	237
1. Funktionslosigkeit der planerischen Festsetzungen. ....	238
2. Aufweichen des planerischen Konzepts .....	240
a. Auffassungen in der Rechtsprechung .....	241
b. Stellungnahme .....	243
II. Übertragung auf andere Instrumente .....	245
B. Auswirkungen weiterer Veränderungen .....	247
C. Zwischenergebnis .....	249

## **Vierter Teil: Die Grundzüge der Planung als Instrument des Planungsrechts**

<b>§ 7 Unterschiedliches oder einheitliches Begriffsverständnis?</b> .....	251
A. Methodischer Umgang mit wiederkehrenden Begriffen in der Rechtsordnung .....	252
B. These des einheitlichen Begriffsverständnisses .....	253
I. Intention des Gesetzgebers .....	253
II. Auffassungen in der Rechtsprechung .....	254
III. Auffassungen in der Literatur .....	256
C. Unterschiedliches Begriffsverständnis .....	258
I. Gemeinsamkeiten .....	258
II. Unterschiede und Besonderheiten .....	259
1. Planabweichungsvorschriften .....	259
a. Atypik .....	259
b. Einzelfallerfordernis .....	263
c. Bezugsfallwirkung .....	264
d. Bedeutungsverlust von vereinfachten Planänderungsverfahren .....	266
e. Verhindern einer (Um-)Planung .....	268
2. Planänderungsvorschriften .....	269
a. Wesen von Planänderungsvorschriften .....	269
b. SUP-Richtlinie .....	272

3. § 125 Abs. 3 BauGB . . . . .	273
4. § 245e Abs. 3 S. 1 BauGB . . . . .	274
5. Zwischenergebnis. . . . .	275
<b>§ 8 Nichtberührtsein der Grundzüge der Planung als notwendige Voraussetzung? . . . . .</b>	<b>277</b>
A. Bauplanungsrechtliche Befreiung . . . . .	277
I. Verfassungsrechtliche Probleme. . . . .	279
1. Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1 GG . . . . .	279
2. Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG. . . . .	282
a. Gewährleistungsgehalt des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG . . . . .	283
b. Eingriff . . . . .	285
aa. Vorhabenzulassung entgegen den Festsetzungen des Bebauungsplans . . . . .	286
bb. Verschiebung der Kompetenz zur Planänderung . . . . .	292
c. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung. . . . .	296
aa. Kernbereich. . . . .	296
bb. Verhältnismäßigkeit. . . . .	297
(1) Eingriff durch § 246 Abs. 10 BauGB . . . . .	298
(2) Eingriff durch § 246 Abs. 12 BauGB . . . . .	301
d. Zwischenergebnis . . . . .	303
3. Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip . . . . .	304
II. Unionsrechtliche Probleme . . . . .	305
B. Zielabweichungsverfahren . . . . .	306
C. Vereinfachte Planänderungsverfahren. . . . .	310
D. Folgen einer Streichung der Grundzüge der Planung . . . . .	311
I. Bauplanungsrechtliche Befreiung . . . . .	312
1. Kompensation durch die Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen . . . . .	312
2. Kompensation durch Würdigung nachbarlicher Interessen. . . . .	315
II. Zielabweichungsverfahren . . . . .	315
III. Vereinfachte Planänderungsverfahren . . . . .	316
E. Zwischenergebnis . . . . .	318
<b>§ 9 Charakteristika und Funktionen . . . . .</b>	<b>320</b>
A. Charakteristika . . . . .	320

B. Funktion für Instrumente des Planungsrechts ..... 321

    I. Abgrenzung von Planabweichung und Planänderung ..... 321

    II. Grenze für Verfahrenserleichterungen ..... 324

    III. Argumentationsfigur im Planungsrecht ..... 325

C. Funktion für Pläne..... 327

**Fünfter Teil: Zusammenfassung und Ausblick**

A. Schlussbetrachtungen und Ausblick ..... 329

B. Zusammenfassung der Ergebnisse ..... 330

    I. Untersuchungsgegenstand ..... 330

    II. Entwicklung und Verbreitung des Begriffs „Grundzüge  
        der Planung“ im Bauplanungs- und Raumordnungsrecht .... 331

    III. „Grundzüge der Planung“ – allgemeines Begriffs-  
        verständnis ..... 331

    IV. Auslegung des Nichtberührtseins der Grundzüge  
        der Planung in den einzelnen Vorschriften. .... 333

    V. Auswirkungen von Veränderungen auf die Grundzüge  
        der Planung. .... 341

    VI. Unterschiedliches oder einheitliches Begriffsverständnis? ... 342

    VII. Nichtberührtsein der Grundzüge der Planung  
        als notwendige Voraussetzung? ..... 343

    VIII. Charakteristika und Funktionen der Grundzüge  
        der Planung. .... 345

**Literaturverzeichnis** ..... 347

**Sachverzeichnis** ..... 369

**Anhang**..... 373