

Der Bebauungsplan in der kommunalen Praxis

Grundlagen – Verfahren – Wirkungen

Von

Dipl.-Ing. Günter Klatt
Architekt, Baudirektor

ERICH SCHMIDT VERLAG

Inhaltsverzeichnis

Seite Randnummer

Vorwort	5	
Inhaltsverzeichnis	7	
Abkürzungsverzeichnis	15	
Einleitung	19	
1. Vom Baurecht zum Bebauungsplan	19	1– 4
2. Baurecht im Verhältnis zum Raum- und Fachplanungsrecht	22	5– 7
3. Zur Geschichte des Bauplanungsrechtes	25	8– 10
4. Zielsetzungen und Leitgedanken	27	11– 12
Kapitel I		
Zulässigkeit von Vorhaben ohne Bebauungsplan	29	
1. Baurecht auch ohne Bebauungsplan	29	13– 14
2. B-Plan als Instrument zur Schaffung von Bauland	30	15
3. Die Zulässigkeit von Vorhaben (III. Teil, 1. Abschnitt BauGB)	31	16– 19
3.1 Vorhaben von überörtlicher Bedeutung (§ 38 BauGB)	33	20– 22
3.2 Definition des Vorhabens (§ 29 BauGB)	35	23– 25
3.3 Vorhaben im Innenbereich (§ 34 BauGB)	37	26– 29
3.3.1 Nicht klassifizierbare Gemengelage (§ 34 [1] BauGB)	39	30– 31
3.3.2 Klassifizierbares Baugebiet ohne B-Plan (§ 34 [2] BauGB)	40	32– 36
3.3.3 Problem „amöbenhaften“ Wachstums	43	37– 39
3.4 Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB)	46	40– 44
4. Vorhaben in einem Bebauungsplan (§ 30 BauGB)	49	45
5. Vorhaben abweichend vom Bebauungsplan (§ 31 BauGB)	50	46– 47
6. B-Plan im Verfahren, aber mit „Planreife“ (§ 33 BauGB)	51	48– 49

Inhaltsverzeichnis

6.1	Vorhaben vor Auslegung des B-Planes (§ 33 [2] BauGB)	52	50– 55
6.2	Vorhaben nach Auslegung des B-Planes (§ 33 [1] BauGB)	56	56– 59
6.3	Gefährliche Wohltaten des § 33 BauGB	58	60– 66

Kapitel II

Rechts- und Ermächtigungsgrundlagen

	zum Erlass des B-Planes	63	
1.	Planungshoheit der Gemeinde (Art. 28 GG) .	63	67
2.	Planungspflicht und Planungserfordernis ...	63	68
2.1	Pflichten und Rechte zum Planen (Art. 28 GG)	64	69– 71
2.2	Planungserfordernis und -anlässe	66	72– 73
2.3	Der B-Plan ist ein Angebot, keine Verpflichtung zum Bauen	67	74– 79
3.	Beachtung des Gegenstromprinzipes	70	80– 83
3.1	Entwicklungsgebot aus dem Flächennutzungsplan	73	84– 88
3.2	Planungsanlässe und das Gebot zum Planen .	76	89– 91
3.2.1	Kreative, aktive Stadt- und Bauleitplanung ..	77	92– 95
3.2.2	Abwehrende, sichernde und passive Bebauungsplanung	79	96– 98
3.2.3	Änderung und Aufhebung von B-Plänen	80	99
3.2.3.1	Aufhebung der Bauleitpläne, Normenverwerfungskompetenz	81	100–101
3.2.3.2	Leichte, vereinfachte Änderungen (§ 13 BauGB)	83	102
3.2.3.3	Nicht oder weniger qualifizierte B-Pläne (§ 30 [3] BauGB)	84	103–104

Kapitel III

Praktische Mitwirkungen am

	Rechtssetzungsverfahren	87	
1.	Möglichkeiten und Pflichten des Bürgers zur Mitwirkung	87	105–107
1.1	Frühzeitige Bürgerbeteiligung (§ 3 [1] BauGB)	89	108
1.2	Beteiligung der Bürger, Eigentümer, u.a.m. ..	89	109
1.3	Indirekte Beteiligungsmöglichkeiten	90	110
1.4	Aktive und indirekte Pflicht zur Beteiligung .	90	111–114
2.	Mitwirkungspflichten und -rechte der Politiker, Behörden etc.	93	115

Inhaltsverzeichnis

2.1	Kommunale Anhörungsrechte: Ortsräte, Bezirksräte, Ausschüsse u.a.	94	116–117
2.2	Beschlussrechte: Haupt- oder Verwaltungsausschuss, Gemeinderat	95	118
2.3	Mitwirkungen der Stellen, Ämter und Träger öffentlicher Belange	96	119–126
2.4	Beteiligung der Erschließungs- und Versorgungsträger	101	127–129

Kapitel IV

	Die Schritte bis zur Rechtskraft	103	130
1.	Der (Vorab)-Aufstellungsbeschluss	103	131
1.1	Mindestgrad an Konkretisierung	103	132
1.1.1	Festlegung des Geltungsbereiches	105	133–135
1.1.2	Mindestmaß an Inhalten	107	136
1.2	Wirkungen des Aufstellungsbeschlusses	108	137
1.2.1	Zurückstellung eines Baugesuchs (§ 15 BauGB)	108	138
1.2.2	Veränderungssperre (§ 14 BauGB)	109	139–140
2.	Vorentwurf des Bebauungsplanes	110	141
2.1	Städtebaulicher Entwurf	110	142
2.1.1	Planunterlagen beschaffen	111	143
2.1.2	Bestandsaufnahme	111	144
2.1.3	Erste Skizze mit Grünordnung erstellen	111	145
2.1.4	Planung der technischen Erschließung	112	146–147
2.1.5	Boden- Altlasten- und Kampfmitteluntersuchung	113	148–149
2.1.6	Archäologische und denkmalrechtliche Belange prüfen	113	150–151
2.1.7	Erster städtebaulicher Entwurf	114	152
2.2	Vorentwurf Bebauungsplan	115	153
2.2.1	Erstellung eines B-Plan-Vorentwurfes	116	154
2.2.2	Entwurf erster zeichnerischer Festsetzungen .	116	155–156
2.2.3	Vorentwurf erster textlicher Festsetzungen .	117	157
2.2.4	Erster Text-Entwurf der Begründung zum Plan	117	158–163
2.2.5	Entwurf erster Grünplanung und -ordnung .	120	164–165
2.3	Aufstellungsbeschluss	121	166
2.3.1	Ermittlung des Abwägungspotenzials,	121	167
2.3.2	Beschlussvorlage für den Aufstellungsbeschluss	122	168–171

Inhaltsverzeichnis

2.3.3	Bekanntmachung des Aufstellungs-(Auslegungs-)beschlusses	123	172–173
3.	Frühzeitige Bürgerbeteiligung (§ 3 [1] BauGB)	125	174
3.1	Vorbereitung der frühzeitigen Bürgerbeteiligung	125	175
3.2	Bürgerbeteiligung ist „Geben und Nehmen“	126	176
3.2.1	Bürgerversammlung	126	177–178
3.2.2	Planungsbrief	127	179
3.2.3	Workshops, Arbeitsgruppen etc.	128	180
3.2.4	Beteiligung durch Stadtbezirksräte in Niedersachsen	128	181
4.	Beteiligung anderer und Nachbargemeinden	129	182
4.1	Beteiligung der Träger öffentlicher Belange	130	183–189
4.2	Formelles Anschreiben mit Frist an die TÖB	136	190–191
4.3	Auswertung der Stellungnahmen und Eingaben (nach Auslegung)	137	192
4.4	Auslegungsbeschluss (ggf. zeitgleich mit Aufstellungsbeschluss)	138	193
4.5	Bekanntmachung der Auslegung	139	194
4.6	Einen Monat jederzeit Auslegung (zur Sprechzeit)	140	195
4.7	Auswertung der Auslegung (Anregungen, Bedenken)	141	196
4.8	Sammeleingaben von Anregungen, Bedenken	142	197–198
5.	Das Wunder namens „Abwägung“ (§ 1 [6] BauGB)	143	199–200
5.1	Korrekte Abwägung oder Abwägungsfehler	144	201
5.2	Abwägungsausfall	145	202
5.3	Abwägungsdefizit	146	203–204
5.4	Abwägungsdisproportionalität	147	205
5.5	Konfliktbewältigung in der Abwägung	148	206–208
5.6	Formale Fehler	149	209–210
6.	Der letzte Weg zur Rechtskraft	151	211
6.1	Entscheidung (letzte Abwägung) durch den Rat der Gemeinde	151	212
6.1.1	Vorbereitung des Beschlusses in den Ausschüssen	152	213
6.1.2	Diskussion, Erörterung der Anregungen und Bedenken	152	214
6.1.3	Endgültige Beschlussvorlage für den Gemeinderat	153	215–218

Inhaltsverzeichnis

6.2	Satzungsbeschluss	155	219–220
6.3	Anzeige- oder Genehmigungsverfahren (§ 10 [2] BauGB)	157	221–222
6.4	Ausfertigung und Bekanntmachung (§ 10 [3] Satz 1 BauGB)	158	223–225
6.5	Dauerhafte Auslegung zur Einsichtnahme (§ 10 [3] Satz 2 BauGB)	160	226–229
7.	Privatisierungs- oder Beschleunigungsmöglichkeiten (§ 4b BauGB)	162	230
7.1	Grundsätzliches	163	231–232
7.2	Vorhaben- und Erschließungsplan (§ 12 BauGB)	164	233–237
7.3	Scheinbare Vereinfachungen durch Erschließungsträger	168	238–239
7.3.1	Praktische Bedeutung des Einsatzes Dritter (gem. § 4a BauGB)	169	240–241
7.3.2	Personelle Verstärkung der Planungsämter ..	171	242–244

Kapitel V

	Das alles regelt der B-Plan	175	
1.	Die Regeln im einzelnen	175	245
1.1	So viel wie nötig, so wenig wie möglich.	176	246
1.1.1	Beispiel einer Überregulierung	176	247–248
1.1.2	Übertriebene „Deregulierung“	178	249–250
1.2	Der Geltungsbereich	179	251
2.	Formalitäten und Festsetzungen	180	252
2.1	Unverbindliche Darstellungen und Hinweise .	180	253
2.1.1	Städtebaulicher Entwurf (sog. „Bildchenplan“)	180	254
2.1.2	Grundstücksgrenzen (fast) unverbindlich ...	181	255–258
2.1.3	Leitungs- und Wegerechte, Grunddienstbarkeiten	184	259–261
2.1.4	Unwirksame Verweise auf fachrechtliche Belange	186	262
2.1.4.1	Straßenrechtliche Festsetzungen (§ 9 [1] 11 BauGB)	187	263
2.1.4.2	Wasserrechtliche Festsetzungen (§ 9 [1] 16 BauGB)	188	264–265
2.1.4.3	Waldrechtliche u. forstwirtschaftliche Festsetzungen (§ 9 (1) 18 BauGB)	189	266
2.1.4.4	Immissionsrechtliche Festsetzungen (§ 9 [1] 23 u. 24 BauGB)	190	267–271

Inhaltsverzeichnis

2.1.4.5	Naturschutzrechtliche Festsetzungen (§ 9 [1] 20 u. 25; [1a] BauGB)	195	272–278
2.1.4.6	Denkmäler nach Landesrecht (§ 9 [6] BauGB)	200	279–280
2.1.4.7	Archäologische Verdachte oder Vorbehalte ..	202	281–282
2.2	Verbindliche Festsetzungen im B-Plan	203	283
2.2.1	Zeichnerische Festsetzungen	203	284
2.2.2	Textliche Festsetzungen	204	285–287
2.2.3	Grünordnerische Festsetzungen	208	288
2.2.4	Städtebauliche Gebote	209	289–292
2.2.5	Gestalterische Festsetzungen, Örtliche Bauvorschriften, ÖBV	212	293–296
3.	Inhaltliche Angelegenheiten	216	297
3.1	Zeichnerische Festsetzungen (Flächen)	216	298
3.1.1	Fachplanerische Flächen und „Fenster“	217	299–300
3.1.2	Grünflächen mit oder ohne Zweckbestimmung	219	301–302
3.1.2.1	Öffentliche Grünflächen	220	303
3.1.2.1.1	Parkanlage, Wald, Friedhof und sonstige Grünanlagen	221	304
3.1.2.1.2	Dauerkleingärten	221	305–309
3.1.2.1.3	„Spiel- und Sportanlagen“ und „Badeplätze“	225	310–313
3.1.2.2	Private Grünflächen	228	314–315
3.1.3	Erschließungsflächen, Straßen und Wege ...	230	316
3.1.3.1	Planung und Bau öffentlicher Verkehrsanlagen	230	317
3.1.3.2	Private Straßen und Wege	232	318–321
3.1.4	Sonstige Flächen für Gemeinbedarf	235	322–323
3.2	Festsetzung nach der BauNVO	237	324–326
3.2.1	Art der Nutzung – Baugebiete	239	327
3.2.1.1	Wohnen „W“ (§ 1 [1] Nr. 1 BauNVO)	240	328
3.2.1.1.1	Kleinsiedlungsgebiet „WS“ (§ 2 BauNVO) ..	240	329–330
3.2.1.1.2	Reines Wohngebiet „WR“ (§ 3 BauNVO) ...	242	331–335
3.2.1.1.3	Allgemeines Wohngebiet „WA“ (§ 4 BauNVO)	245	336–337
3.2.1.1.4	Besonderes Wohngebiet „WB“ (§ 4a BauNVO)	247	338
3.2.1.2	Gemischte Bauflächen „M“ (§ 1 [1] Nr. 2 BauNVO)	248	339
3.2.1.2.1	Mischgebiet „MI“ (§ 6 BauNVO)	249	340–341
3.2.1.2.2	Mischgebiet Dorf „MD“ (§ 5 BauNVO)	250	342–344
3.2.1.2.3	Kerngebiet „MK“ (§ 7 BauNVO)	254	345–346

3.2.1.3	Gewerbliche Bauflächen „G“ (§ 1 [1] Nr. 3 BauNVO)	256	347
3.2.1.3.1	Gewerbegebiet „GE“ (§ 8 BauNVO)	256	348–350
3.2.1.3.2	Industriegebiet „GI“ (§ 9 BauNVO)	259	351
3.2.1.4	Sonderbauflächen „S“ (§ 1 [1] Nr. 4 BauNVO)	259	352
3.2.1.4.1	Sondergebiete, die der Erholung dienen (§ 10 BauNVO)	260	353–354
3.2.1.4.2	Sonstige Sondergebiete (§ 11 BauNVO)	262	355–358
3.3	Maß der baulichen Nutzung (Ausnutzungsziffern §§ 16–21 BauNVO) ...	266	359
3.3.1	Überbaubare Flächen, Bauland (§ 23 BauGB)	267	360
3.3.1.1	Baugrenzen und -linien (§ 23 [2] u. [3] BauNVO)	268	361–365
3.3.1.2	Grundflächenzahl, GRZ (§ 19 BauNVO) ...	272	366–369
3.3.1.3	Geschossflächenzahl, GFZ (§ 20 BauNVO) .	275	370–372
3.3.1.4	Baumassen- und -massenzahl, BMZ (§ 21 BauNVO)	278	373
3.3.1.5	Vollgeschoss und Anzahl der Geschosse	278	374–375
3.4	Textliche Festsetzungen und konkretisierende Regelungen	280	376
3.4.1	Zur Art der Nutzung	281	377–381
3.4.2	Horizontale und vertikale Gliederung (§ 1 [4]–[9] BauNVO)	284	382
3.4.2.1	Besondere städtebauliche Gründe (§ 1 [9] und [10] BauNVO)	285	383–385
3.4.2.2	Räumliche Gliederungen (§ 1 [4] BauNVO) .	287	386–387
3.4.3	Zur Kritik und Reformbedürftigkeit der BauNVO	289	388–390

Kapitel VI

	Abweichungen von der Norm	293	
1.	Fehlerhafte Bebauungspläne	293	391
1.1	Anregungen (und Bedenken)	293	392
1.2	Normenkontrolle	294	393
1.2.1	Direkter Normenkontrollantrag (§ 47 VwGO)	295	394–395
1.2.2	Normenkontrolle inzidenter gegen Baugenehmigung	297	396
2.	Vollzugsdefizite von Plänen und Festsetzungen in B-Plänen	297	397
2.1	Anwendungs- und Vollzugsdefizite	298	398–399
2.1.1	Nichtigkeit	300	400

Inhaltsverzeichnis

2.1.2	Funktionslosigkeit	300	401–403
2.1.3	Unwirksamkeit, Unbeachtlichkeit, Unerheblichkeit	303	404–405
3.	Legale Abweichungen (§ 31 BauGB)	304	406
3.1	„Ausnahme“ (§ 31 [1] BauGB)	305	407–410
3.2	„Befreiung“ (§ 31 [2] BauGB)	308	411–416
 Kapitel VII			
	Schlussgedanken	315	
1.	Vor- und Nachteile des B-Planes	315	417
2.	Baufreiheit kontra Reglementierung?	316	418–419
3.	Unlösbare Komplexitäten	317	420–421
4.	Möglichkeiten der Verbesserung und Vereinfachung	319	422–430
	 Literaturverzeichnis	327	
	Stichwortverzeichnis	331	