

Skript

zum Unterrichtsvortrag an der LEL am 14. März 2018 für den höheren landw. Verwaltungsdienst

RD a.D. Gerd Pfeffer

Bauplanungsrecht

Grundzüge des Rechts der Bauleitplanung und
der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Einzelbauvorhaben

© 2018 Gerd Pfeffer
Ulrichweg 16
72119 Ammerbuch
www.gerd-pfeffer.de

Inhaltsverzeichnis

I. AUFGABE UND FUNKTION DES BAURECHTS.....	7
1. ALLGEMEINES.....	7
2. DER BEGRIFF DES BAURECHTS	7
3. ABGRENZUNG DES ÖFFENTLICHEN BAURECHTS VOM PRIVATEN BAURECHT	7
4. DAS PRIVATE BAURECHT	8
5. BÜRGERLICH-RECHTLICHE BAUFREIHEIT UND BESCHRÄNKUNGEN	8
6. VERHÄLTNIS ZUM ÖFFENTLICHEN BAURECHT	8
7. DAS ÖFFENTLICHE BAURECHT	9
8. GESETZGEBUNGSZUSTÄNDIGKEIT	10
II. DIE BAULEITPLANUNG.....	12
1. FUNKTION UND AUFGABE DER BAULEITPLANUNG	12
2. MITTEL ZUR ORDNUNG DER STÄDTEBAULICHEN ENTWICKLUNG.....	12
a) <i>Bauleitpläne</i>	12
b) <i>Zweistufigkeit der Bauleitplanung</i>	13
c) <i>Zulässigkeit der Einzelvorhaben</i>	13
3. ZUSTÄNDIGKEIT	13
4. PLANUNGSRECHT UND PLANUNGSPFLICHT DER GEMEINDEN.....	14
5. GRENZEN DER GEMEINDLICHEN PLANUNGSHOHEIT	15
a) <i>Erforderlichkeit der Planung, § 1 Abs. 3 BauGB</i>	15
b) <i>Verbot der Negativplanung</i>	16
c) <i>Anpassungsgebot gemäß § 1 Abs. 4 BauGB</i>	17
d) <i>Interkommunales Abstimmungsgebot, § 2 Abs. 2 BauGB</i>	17
e) <i>Grenzüberschreitende Unterrichtung</i>	18
6. MATERIELLE ANFORDERUNGEN AN BAULEITPLÄNE, § 1 ABS. 5, 6 BAUGB	18
a) <i>Umweltschutz</i>	19
(1) <i>Umweltprüfung</i>	19
(2) <i>Immissionsschutz</i>	20
b) <i>Die bauplanungsrechtliche Eingriffs- und Ausgleichsregelung</i>	23
(1) <i>Integration der Eingriffsregelung in die Bauleitplanung</i>	23
(2) <i>Abwägung</i>	24
(3) <i>Ausgleich von Eingriffen durch Bauleitplanung</i>	25
(4) <i>Ausgleich durch die Gemeinde</i>	25
(5) <i>Öko-Konto</i>	26
c) <i>Erschließung</i>	26
d) <i>Das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB</i>	27
III. DER FLÄCHENNUTZUNGSPLAN, § 5 BAUGB	30
1. RECHTSNATUR DES FLÄCHENNUTZUNGSPLANES	30
2. INHALT DES FLÄCHENNUTZUNGSPLANES.....	30
a) <i>Darstellungen</i>	31
b) <i>Sonstige Inhalte</i>	32
IV. DER BEBAUUNGSPLAN, §§ 8, 9 BAUGB.....	33
1. DAS ENTWICKLUNGSGEBOT DES § 8 ABS. 2 BAUGB	33
2. FORMEN VON BEBAUUNGSPLÄNEN	34
a) <i>Selbständiger Bebauungsplan</i>	34
b) <i>Vorzeitiger Bebauungsplan</i>	34
c) <i>Parallelverfahren</i>	35
d) <i>Vorhaben- und Erschließungsplan</i>	35
e) <i>Qualifizierter Bebauungsplan</i>	35
f) <i>Einfacher Bebauungsplan</i>	35
3. RECHTSNATUR DES BEBAUUNGSPLANES	36
4. EINZELFALLPLANUNG.....	36
5. INHALT DES BEBAUUNGSPLANES	36
a) <i>Form der Festsetzungen</i>	37
b) <i>Rechtsfolgen der Gebietsfestsetzung</i>	37

c)	<i>Festsetzungskatalog des § 9 Abs. 1 BauGB</i>	38
(1)	Art der baulichen Nutzung.....	38
(2)	Maß der baulichen Nutzung.....	40
d)	<i>Sicherung zentraler Versorgungsbereiche, § 9 Abs. 2a BauGB</i>	42
e)	<i>Festsetzungen auf landesrechtlicher Grundlage, § 9 Abs. 4 BauGB</i>	43
f)	<i>Kennzeichnungen</i>	43
g)	<i>Nachrichtliche Übernahmen</i>	44
V.	VERFAHREN DER BAULEITPLANUNG.....	45
1.	UNTERSCHIEDE UND GEMEINSAMKEITEN.....	45
2.	AUFSTELLUNGSVERFAHREN.....	45
a)	<i>Einleitungsbeschluss</i>	45
(1)	Beschlußfassung durch die Gemeinde.....	45
(2)	Ortsübliche Bekanntmachung des Beschlusses.....	46
b)	<i>Beteiligungen</i>	46
(1)	Frühzeitige Beteiligung.....	46
(2)	Förmliche Beteiligung (Öffentliche Auslegung).....	47
(3)	Prüfung der Bedenken und Anregungen.....	49
c)	<i>Änderungs- und Ergänzungsverfahren</i>	49
(1)	Erneutes öffentliches Auslegungsverfahren.....	49
(2)	Vereinfachtes Beteiligungsverfahren.....	49
3.	FESTSTELLUNGS- BZW. SATZUNGSBESCHLUß.....	50
a)	<i>Flächennutzungsplan</i>	50
b)	<i>Bebauungsplan</i>	50
4.	GENEHMIGUNGSVERFAHREN.....	51
a)	<i>Flächennutzungsplan</i>	51
b)	<i>Bebauungsplan</i>	51
5.	AUSFERTIGUNG.....	52
6.	VERKÜNDUNGSVERFAHREN.....	52
a)	<i>Ortsübliche Bekanntmachung</i>	52
b)	<i>Inkrafttreten</i>	53
7.	VEREINFACHTES BAULEITPLANVERFAHREN.....	53
8.	BESCHLEUNIGTES BEBAUUNGSPLANVERFAHREN.....	54
VI.	PLANSICHERUNG.....	56
1.	VERÄNDERUNGSSPERRE.....	56
2.	ZURÜCKSTELLUNG VON BAUGESUCHEN.....	57
3.	TEILUNGSGENEHMIGUNG.....	57
4.	VORKAUFSRECHT.....	58
VII.	BAUPLANUNGSRECHTLICHE ZULÄSSIGKEIT VON VORHABEN.....	59
1.	SYSTEMATIK DER §§ 29 - 38 BAUGB.....	59
2.	ERFORDERNIS DER ERSCHLIEßUNG.....	59
3.	§ 29 ABS. 1 BAUGB ALS EINSTIEGSNORM IN DAS BEBAUUNGSRECHT.....	59
a)	<i>Rechtsbegriff des Vorhabens</i>	60
b)	<i>Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung</i>	61
4.	VORHABEN IM QUALIFIZIERTEN BEBAUUNGSPLAN, § 30 ABS. 1 BAUGB.....	62
a)	<i>Der qualifizierte Bebauungsplan</i>	62
b)	<i>Baunutzungsverordnung (BauNVO)</i>	62
(1)	Rechtsgrundlage und zeitlicher Geltungsbereich.....	62
(2)	BauNVO als Ergänzung des BauGB.....	62
(3)	Art der baulichen Nutzung, §§ 1 - 15 BauNVO.....	62
(4)	Störbegriff der BauNVO.....	64
(5)	Allgemeine Einschränkung der Zulässigkeit baulicher Anlagen, § 15 BauNVO.....	64
(6)	Maß der baulichen Nutzung, §§ 16 - 21 a BauNVO.....	65
(7)	Bauweise, § 22 BauNVO.....	65
(8)	Überbaubare Grundstücksfläche, § 23 BauNVO.....	66
5.	VORHABEN IM BEREICH EINES EINFACHEN BPS, § 30 ABS. 3 BAUGB.....	66
6.	AUSNAHMEN UND BEFREIUNGEN, § 31 BAUGB.....	66
a)	<i>Ausnahme, § 31 Abs. 1 BauGB</i>	67
b)	<i>Befreiung, § 31 Abs. 2 BauGB</i>	67

c)	<i>Einvernehmen der Gemeinde, § 36 Abs. 1 BauGB</i>	68
d)	<i>Nachbarschutz</i>	69
7.	VORHABEN WÄHREND DER PLANAUFGSTELLUNG, § 33 ABS. 1 BAUGB	69
8.	VORHABEN IM NICHT BEPLANTEN INNENBEREICH, § 34 BAUGB	70
a)	<i>Im Zusammenhang bebaute Ortsteile</i>	70
b)	<i>Innenbereichssatzungen</i>	71
c)	<i>Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung</i>	72
d)	<i>Keine Beeinträchtigung der gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse und des Ortsbildes</i>	73
e)	<i>Schutz zentraler Versorgungsbereiche</i>	73
f)	<i>Sicherung der Erschließung</i>	74
g)	<i>Nachbarschutz</i>	74
h)	<i>Einvernehmen der Gemeinde</i>	74
9.	VORHABEN IM AUßENBEREICH, § 35 BAUGB	74
a)	<i>Räumliche Abgrenzung</i>	75
b)	<i>Privilegierungstatbestände, § 35 Abs. 1 BauGB</i>	75
(1)	Land- und forstwirtschaftliche Vorhaben	75
(2)	Weitere privilegierte Vorhaben	77
c)	<i>Sonstige Vorhaben, § 35 Abs. 2 BauGB</i>	78
d)	<i>Öffentliche Belange des § 35 Abs. 3 BauGB</i>	78
e)	<i>Bestandsschutz für bestehende Gebäude, § 35 Abs. 4 BauGB</i>	80
(1)	Nutzungsänderung land- oder forstwirtschaftlicher Anlagen	81
(2)	Neuerrichtung eines gleichartigen Wohngebäudes	81
(3)	Ersatzbauten	82
(4)	Änderung/Nutzungsänderung erhaltenswerter Gebäude	82
(5)	Erweiterung von Wohngebäuden	82
(6)	Erweiterung gewerblicher Betriebe	82
f)	<i>Außenbereichssatzung, § 35 Abs. 6 BauGB</i>	83
g)	<i>Einvernehmen der Gemeinde, §§ 35, 36 Abs. 1 BauGB</i>	83

I. Aufgabe und Funktion des Baurechts

1. Allgemeines

Der Bau eines Hauses entspreche der Natur des Menschen, lautete einmal eine Werbebotschaft. Würde in einem so dicht besiedelten Gebiet wie der Bundesrepublik dieses Grundbedürfnis aber schrankenlos und vor allem ohne Rücksicht auf die jeweilige Nachbarschaft verwirklicht, wären unerwünschte städtebauliche Entwicklungen und soziale Verwerfungen aber nicht kaum zu verhindern. Es kann daher nicht jeder bauen wie er will und wo er will, vielmehr muß gewährleistet sein, daß hinreichend unbebauter Raum für Erholungszwecke, Verkehrsanlagen, Wasser- und Landschaftsschutzgebiete usw. vorhanden ist und bleibt. Auch die gebotene Rücksicht auf vorhandene oder künftige Nachbarbebauung muß im Bauwesen ihren Niederschlag finden. Dieser Interessenausgleich setzt unter der Geltung des Rechts zwingend eine gesetzliche Regelung des Bauens voraus; eine unbeschränkte Baufreiheit würde innerhalb kürzester Zeit zu unerträglichen Mißständen führen.

2. Der Begriff des Baurechts

Die bauliche Nutzung eines Grundstücks kann also nicht nur mit den Belangen des Allgemeinwohls, sondern auch - in der Praxis vielfach sogar in erster Linie - mit den Interessen des jeweiligen Grundstücksnachbarn kollidieren. Notwendig ist also ein Ausgleich zwischen der durch Art. 14 GG geschützten Baufreiheit des Grundstückseigentümers einerseits, dem häufig anders gelagerten Interesse der Allgemeinheit an einer vorausschauenden und nachhaltigen Nutzung des im Bundesgebiet nur beschränkt vorhandenen Baugeländes andererseits sowie dem möglicherweise dem Bauwunsch sogar vollständig gegenläufigen Interesse des jeweiligen Nachbarn.¹ Diese soziale Bedeutung des Baurechts entspricht dem Sozialstaatsgebot des Art. 20 GG. Der Dualismus von Eigentumsrechten (Art. 14 Abs. 1 und 2 GG) einerseits und der Sozialstaatlichkeit andererseits erzeugt insoweit ein Spannungsverhältnis, welches das gesamte Baurecht durchzieht. Das Baurecht regelt damit zentrale Aspekte der Lebensbedingungen und der Entfaltungsmöglichkeiten jedes Einzelnen und trifft in dieser Aufgabenstellung einen Lebensnerv der Gesellschaft.

Das Baurecht im weiteren Sinne umfaßt somit alle Regelungen des Privat- und Verwaltungsrechts, die sich auf die bauliche Nutzung von Grund und Boden insgesamt beziehen, insbesondere auf Art und Ausmaß der baulichen Anlagen eines Grundstücks sowie deren Nutzung, die Ordnung und Förderung der Bebauung sowie die Rechtsbeziehungen der an der Errichtung eines Bauwerks Beteiligten.

Das öffentliche Baurecht enthält dabei die Regeln und Beschränkungen, denen die bauliche Nutzung der Grundstücke im öffentlichen Interesse unterworfen ist. Es faßt die Gesamtheit der rechtlichen Regelungen zusammen, welche die Planung und Ordnung des Bauwesens, die Nutzung des zu bebauenden und des bebauten Bodens und damit die Zulässigkeit und Grenzen, Ordnung und Förderung der Nutzung von Grund und Boden durch bauliche Anlagen sowie die Anforderungen an schon bestehende Bauwerke unter Berücksichtigung öffentlicher, d.h. die Allgemeinheit angehender Interessen betreffen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Errichtung, bestimmungsgemäße Nutzung, wesentliche Veränderung und Beseitigung der baulichen Anlagen. Das öffentliche Baurecht begründet und regelt dazu Rechte und Pflichten im Verhältnis zum Gemeinwesen. In diesem Sinne ist das öffentliche Baurecht Teil des besonderen Verwaltungsrechts.

Das private Baurecht dient demgegenüber vor allem dem Interessenausgleich zwischen Privaten. Beherrscht wird es von dem sich aus § 903 BGB ergebenden Grundsatz der bürgerlich-rechtlichen Baufreiheit. Es behandelt die zivilrechtlichen Rechtsbeziehungen insbesondere hinsichtlich des Baugeschehens, der Nutzung des Eigentums an Grund und Boden sowie der Frage, ob und in welchen Grenzen die daraus abgeleiteten Befugnisse privaten Dritten gegenüber durchgesetzt werden können. Zum privaten Baurecht gehört damit auch das Bauvertragsrecht. Darunter fällt u.a. auch die Regelung von Bauschäden, die Haftung bei Baumängeln oder auch die Vergabe von Bauvorhaben. Das private Baurecht ist weitgehend im BGB (Sachen- und Schuldrecht), in den Nachbarrechtsgesetzen der Länder (Art. 124 EGBGB) und der VOB (Verdingungsordnung für Bauleistungen) geregelt.

3. Abgrenzung des öffentlichen Baurechts vom privaten Baurecht

Öffentliches und privates Baurecht stehen damit weitgehend selbständig nebeneinander. Das öffentliche Baurecht ist daher vom privaten Baurecht abzugrenzen. Eine klare Trennung zwischen beiden Rechtsbereichen ist schon wegen der unterschiedlichen Rechtswege erforderlich. Hierzu kennt die Rechtswissenschaft einige mehr oder weniger überzeugende Theorien, wovon die auf *Wolff* zurückgehende sog. modifizierte Subjekts-

¹ BVerfGE 35, 263; BVerwGE 42, 115

theorie¹ (= Zuordnungstheorie = Sonderrechtstheorie) die gängigste ist. Danach ist eine Streitigkeit dann öffentlich-rechtlicher Natur, wenn die fragliche Norm allein den Staat oder einen sonstigen Träger hoheitlicher Gewalt als solchen² berechtigt oder verpflichtet, und Gegenstand des Privatrechts, wenn eine Norm jedermann berechtigt oder verpflichtet. Die Abgrenzung wird u.a. bei der Frage nach dem Rechtsweg oder der Anwendung des Staatshaftungsrechts, des Verwaltungsverfahrensgesetzes sowie der Anwendbarkeit der Verwaltungsvollstreckung relevant.

4. Das private Baurecht

Zum privaten Baurecht gehören insbesondere die Vorschriften, die eine Bebauung oder die Unterhaltung eines Bauwerks nur im Hinblick auf bestimmte Einzelpersonen, z.B. der Nachbarn, regeln, wie insbesondere die §§ 903 ff BGB, aber auch z.B. Art. 62 ff. AGBGB. Diese Vorschriften gehören dem Privatrecht an, auf das die Behörde bei Erlass von baurechtlichen Verwaltungsakten grundsätzlich keine Rücksicht zu nehmen hat, vgl. §§ 47 Abs. 1 S. 1, 58 Abs. 1 S.1 und Abs. 3 LBO. Einige Gesichtspunkte des privaten Baurechts sind jedoch auch für das Verständnis des öffentlichen Baurechts von Bedeutung. Dies gilt vor allem, weil in der Praxis Abgrenzungsprobleme vor allem dann entstehen, wenn Abwehransprüche z.B. gegen den Nachbar geltend gemacht werden.

5. Bürgerlich-rechtliche Baufreiheit und Beschränkungen

Das private Baurecht ist vom Grundsatz der bürgerlich-rechtlichen Baufreiheit geprägt. Art. 14 GG und der insoweit grundlegende § 903 BGB räumen dem Eigentümer einer Sache die grundsätzliche Befugnis ein, soweit nicht Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen, mit ihr nach Belieben zu verfahren und andere von jeder Einwirkung auszuschließen. Damit ist der Eigentümer eines Grundstücks, das nach bürgerlichem Recht eine Sache ist, anderen Privatrechtssubjekten gegenüber berechtigt, sein Grundstück seinen Vorstellungen gemäß zu nutzen - also bebauen wie er will, wann er will oder es auch brachliegen lassen - soweit eben nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen. Diese zivilrechtliche Baufreiheit wird aber bereits durch das bürgerliche Recht selbst begrenzt. Die Schranken, die es der privaten Baufreiheit zieht, müssen aber bei einer Beeinträchtigungen von Besitz oder Eigentum (§ 1004 BGB i.V.m. § 906 BGB) durch den Berechtigten jeweils erst geltend gemacht und notfalls auch durchgesetzt werden. Den materiell-rechtlichen Beschränkungen der Baufreiheit entsprechen daher die (nachbarlichen) Beseitigungs- und Unterlassungsansprüche.

Beispiel:

§ 907 BGB verbietet die Errichtung gefährlicher Anlagen auf einem Grundstück.

Gemäß § 909 BGB darf ein Grundstück nicht in der Weise vertieft werden, daß der Boden des Nachbargrundstückes seine Stütze verliert.

§ 1004 BGB kann die Rechtsgrundlage für die Geltendmachung von Unterlassungsansprüchen des Nachbarn gegen die Beeinträchtigung durch ein Bauvorhaben, wie z.B. ein Schweinestall o.ä., vor dem Zivilgericht sein.

In diesem Zusammenhang sind auch die Schranken des Landesprivatrechts zu beachten. Auf der Grundlage von Art. 124 EGBGB haben nämlich alle Bundesländer Nachbarrechtsgesetze erlassen. Diese regeln u.a. Fenster-, Licht- und Traufrechte, Hammerschlags- und Leiterrechte, die Duldung von Antennen, Grenzabstände von Bäumen, die Errichtung von Grenzwänden, Einfriedungen oder von Bodenerhöhungen sowie nachbarliches Wasserrecht. In Baden-Württemberg gilt hierfür das Nachbarrechtsgesetz vom 08.01.1996.³

Beispiel:

Nach § 1 Nachbarrechtsgesetz BW hat der Eigentümer eines Gebäudes das Niederschlagwasser so auf das eigene Grundstück abzuleiten, daß der Nachbar nicht belästigt wird.

Wenn also ein Berechtigter seine Ansprüche durchsetzen will, muß er diese im Zivilrechtsweg einklagen und ggf. das erstrittene Urteil gemäß §§ 887, 890 ZPO vollstrecken. Er kann aber auch von der Wahrnehmung seiner Rechte absehen und die privatrechtswidrigen Beeinträchtigungen hinnehmen. Insoweit ist die private Baurechtsordnung eine nur relative Ordnung.

6. Verhältnis zum öffentlichen Baurecht

Zu unterscheiden hiervon ist das öffentlich-rechtliche Baunachbarrecht, das immer dann einschlägig ist, wenn durch öffentlich-rechtliche Vorschriften neben der Allgemeinheit oder im Interesse der Allgemeinheit auch der Nachbar geschützt werden soll. Wie schon erwähnt, sind privates und öffentliches Baurecht weitgehend selbständige Rechtsmaterien und im wesentlichen ohne gemeinsame Berührungspunkte. So wäre es völlig abwegig, wollte die Bauaufsichtsbehörde durch Verwaltungsakt die Einhaltung des privaten Baurechts er-

¹ AöR Bd. 76 205ff; inzwischen h.M.

² Modifikation nach *Bettermann* NJW 1977, 715 f

³ GBl. 1996, 53 ff

zwingen. Ebenso wenig darf sie in der Regel eine Baugenehmigung wegen entgegenstehender privater Rechte versagen, denn die Baugenehmigung ergeht gerade „unbeschadet privater Rechte Dritter“ (§ 58 Abs. 1 S.1 und Abs. 3 LBO). Geprüft wird insofern also nur die Vereinbarkeit des Vorhabens mit dem öffentlichen Recht, d.h. den von der Baurechtsbehörde zu prüfenden öffentlich-rechtlichen Vorschriften (§ 58 Abs. 1 S.1 LBO). Auch die für die zuständigen Baurechtsbehörden einschlägigen Eingriffsbefugnisse stellen insgesamt darauf ab, ob das Vorhaben im Einklang mit öffentlich-rechtlichen Vorschriften steht (vgl. z.B. § 47 Abs. 1 S. 1 LBO). Nach gefestigter Rechtsprechung ist die Baugenehmigungsbehörde zwar nicht verpflichtet, wohl aber berechtigt, eine Baugenehmigung aus privatrechtlichen Gründen zu versagen, wenn z.B. feststeht, daß das Vorhaben definitiv nicht ausgeführt werden kann und daher das sog. Sachbescheidungsinteresse fehlt.¹ Einem Antragsteller, der sein Bauvorhaben aus offenkundigen privat-rechtlichen Gründen nicht verwirklichen kann, fehlt nämlich ein schutzwürdiges Antrags- oder Sachbescheidungsinteresse als Unterfall des Rechtsschutzinteresses, weshalb die Bauaufsichtsbehörde von einer Prüfung der Vereinbarkeit des aussichtslosen Vorhabens mit öffentlich-rechtlichen Vorschriften absehen kann.

Beispiel:

Für ein Bauvorhaben wird ein Bauantrag eingereicht. Eine rechtskräftige privatrechtliche Entscheidung untersagt aber das Bauen auf dem fraglichen Grundstück.²

In gleicher Weise sind die Vorschriften des öffentlichen Baurechts im privaten Baurecht weitgehend bedeutungslos. Die öffentlich-rechtliche Zulässigkeit eines Bauvorhabens, insbesondere die Erteilung der Baugenehmigung, hindert demzufolge den davon betroffenen Nachbarn nicht, das Vorhaben auf dem Zivilrechtsweg zu Fall zu bringen.

Anknüpfungspunkte zwischen öffentlichem Baurecht und bürgerlichem Schadensersatzrecht ergeben sich beispielsweise dort, wo einzelne Vorschriften des öffentlichen Rechts nicht nur der Allgemeinheit, sondern auch dem Schutz einzelner zu dienen bestimmt und deshalb Schutzgesetze i.S.d. § 823 Abs. 2 BGB sind. Außerdem gibt es Rechtslagen, in denen sich das öffentliche Baurecht des Zivilrechts bedient. So wird etwa das gemeindliche Vorkaufsrecht gemäß §§ 24 ff BauGB zwar durch Verwaltungsakt ausgeübt, aber mit den Mitteln des Zivilrechts umgesetzt. Die Enteignung gemäß §§ 85 ff BauGB setzt voraus, daß sich der Antragsteller zuvor ernsthaft um den freihändigen Erwerb des zu enteignenden Grundstücks zu angemessenen Bedingungen bemüht hat (§ 87 Abs. 2 BauGB). Außerdem gibt es zahlreiche weitere gegenseitige Wechselwirkungen zwischen diesen Rechtsgebieten.

Beispiel:

So knüpft etwa § 906 Abs. 1 BGB zur Bestimmung der Wesentlichkeit von Beeinträchtigungen an die Grenz- oder Richtwerte der technischen Regelwerke an, die im öffentlichen Baunachbarrecht bereits seit längerem als Orientierungshilfe zur Beurteilung der Erheblichkeit von Belästigungen dienen.

Damit erhebt sich die Frage nach dem Verhältnis zwischen den öffentlichen und privaten baurechtlichen Nachbaransprüchen. Ausgangspunkt der Überlegungen hierbei ist, daß die Gesetzeslage in beiden Rechtsmaterien diesen Nachbarschutz anbietet. Die h.M. geht deshalb auch folgerichtig von einem Nebeneinander der zivil- und der öffentlich-rechtlichen Ansprüche und damit von einer Zweispurigkeit des Rechtsschutzes aus. Der Nachbar kann also nacheinander oder gleichzeitig seine privaten und öffentlich-rechtlichen Abwehransprüche geltend machen, sich aber auch auf die Verfolgung nur der privaten oder der öffentlichen Rechte beschränken. Die Möglichkeit der zivilgerichtlichen Klage läßt deshalb das Rechtsschutzbedürfnis für den Verwaltungsrechtsweg, also letztlich die verwaltungsgerichtliche Klage (§§ 40, 113 VwGO) nicht entfallen.

Beispiel:

Wendet sich ein Nachbar gegen die Lärmeinwirkungen eines Biergartens, steht es ihm frei, Abwehransprüche neben- oder nacheinander sowohl gegen den privaten Inhaber der Gaststätte als auch gegen die Bauaufsichtsbehörde geltend zu machen.

7. Das öffentliche Baurecht

Das öffentliche Baurecht umfasst die Gesamtheit der Rechtsnormen, die die Planung und Ordnung des Bauwesens, die Nutzung des zu bebauenden und des bebauten Bodens und damit die Zulässigkeit und Grenzen, Ordnung und Förderung der Nutzung von Grund und Boden durch bauliche Anlagen sowie die Anforderungen an schon bestehende Bauwerke unter Berücksichtigung öffentlicher, d.h. die Allgemeinheit angehen- der Interessen betreffen, und zwar insbesondere im Hinblick auf deren Errichtung, bestimmungsgemäße Nutzung, wesentliche Änderung und Beseitigung. Es realisiert somit das öffentliche Interesse an der Ordnung und Lenkung der Grundstücksnutzung und des Baugeschehens.

¹ st.Rspr, BVerwGE 20,124; BVerwGE 42, 115; NVwZ 1994,482;

² vgl. BGH NJW 65, 551

Ein Teilgebiet des öffentlichen Baurechts ist das Raumordnungsrecht. Es umfasst die Rechtsvorschriften, welche besondere öffentliche Organe ermächtigen, den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume in den Bundesländern durch übergeordnete Raumordnungspläne zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Auf Bundesebene gilt dazu das Raumordnungsgesetz (ROG), auf Länderebene die entsprechenden Gesetze, in Baden-Württemberg das Landesplanungsgesetz (LPIG).

Im engeren Sinn sind im öffentlichen Baurecht das Städtebaurecht und das Bauordnungsrecht zu unterscheiden. Dazu kommen ergänzend noch die sonstigen baurechtsrelevanten Vorschriften:

- a. Das Städtebaurecht wird traditionell auch als Bauplanungsrecht bezeichnet. Es ist flächenbezogen und legt die Raumnutzung innerhalb einer Gemeinde und zwar regelmäßig durch diese selbst fest. Bauplanungsrecht ist Bundesrecht und niedergelegt im Baugesetzbuch (BauGB). Es umfasst die Normen, die in örtlicher Hinsicht eine für ein größeres Gelände und für zumeist eine Mehrzahl von Grundstücken eine geordnete Bebauung gewährleisten und sichern sollen. Als Recht der Bauleitplanung (§§ 1-38 BauGB) bestimmt es, welche Grundstücke bebaubar und welche Art der baulichen Nutzung, z. B. Wohnen, Gewerbe, sowie welches Maß der baulichen Nutzung, z. B. Grundfläche, Zahl der Vollgeschosse, Geschossflächenzahl (§§ 1-21a BauNVO) zulässig sind. Das Bauplanungsrecht regelt somit die Vorbereitung und Leitung der baulichen und sonstigen Nutzung der Grundstücke und ermächtigt insoweit bestimmte Planungsträger zur Aufstellung von Bauleitplänen, welche die Rechtsqualität des Bodens bestimmen.
- b. Das Bauordnungs- oder Bauaufsichtsrecht ist objektbezogen und befasst sich mit dem einzelnen Baugrundstück und seiner sicherheitstechnisch unbedenklichen Bebauung. regelt die ordnungsrechtlichen Anforderungen, die ein konkretes Bauwerk (bauliche Anlage) erfüllen muss. Es stellt dazu Anforderungen baukonstruktiver, baugestalterischer, ökologischer und sozialstaatlicher Art an Baugrundstück, Bauwerk und Baustoffe, regelt das Baugenehmigungsverfahren, die Ordnung der Bauaufsicht und des Bauvorgangs sowie die entsprechenden Verantwortlichkeiten, die Unterhaltung und Instandsetzung der baulichen Anlagen und die Verhütung der von ihnen ausgehenden Gefahren. Es dient insofern auch als Gefahrenabwehr der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, was im früheren Begriff des sog. Baupolizeirechts zum Ausdruck kommt. Bauordnungsrecht ist Landesrecht.

Das materielle Bauordnungsrecht regelt die konkrete Ausführung der baulichen Anlagen auf dem Baugrundstück und umfasst die Vorschriften über die Errichtung, Erhaltung, Änderung, Nutzung und den Abbruch baulicher Anlagen. Das formelle Bauordnungsrecht schafft vor allem die Grundlagen für das Baugenehmigungs- sowie das übrige bauaufsichtliche Verwaltungsverfahren. Der bauordnungsrechtliche Genehmigungstatbestand bewirkt hierbei die notwendige Verklammerung mit dem Bauplanungsrecht, denn zu den von der Baurechtsbehörde im Baugenehmigungsverfahren zu prüfenden Vorschriften des öffentlichen Rechts (vgl. § 58 Abs. 1 LBO) gehören insbesondere auch die Maßgaben des BauGB über die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben gemäß §§ 29 ff BauGB.

Es regelt also

- die Gefahrenabwehr, z.B. Brandschutz, Statik,
 - die Verhütung von Verunstaltungen, z.B. Baugestaltung,
 - wohlfahrts- und sozialen Belange, z.B. Spielplatz- und Grünanlagenbaupflicht,
 - die Gewährleistung ökologischer Standards, z.B. Wärmedämmung, Begrünung baulicher Anlagen
 - als formelles Bauordnungsrecht das bauaufsichtliche Verfahren, z.B. Baugenehmigung.
- c. Dem Bodenordnungsrecht kommt im Gefüge des öffentlichen Baurechts vor allem eine Hilfsfunktion zu. Es dient nämlich in erster Linie der Vorbereitung und Durchführung der durch die Bauleitplanung aufgestellten Vorgaben. Dazu regelt es u.a. das Verfahren zur Umlegung von Grundstücken (§§ 45-84 BauGB) oder die Erschließung der Baugrundstücke (§§ 123- 135 BauGB).

Nicht zum Kern des öffentlichen Baurechts gehören dagegen Vorschriften, die keinen Normcharakter haben, wie z. B. Runderlasse oder sonstige Richtlinien. Diese internen behördlichen Anweisungen sind für den Bauherrn und für die Gerichte unverbindlich, auch wenn sie für die Auslegung von Rechtsvorschriften und für die Handhabung des Verwaltungsermessens eine gewisse Bedeutung haben können.

8. Gesetzgebungszuständigkeit

Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG gehört zu den Gegenständen der konkurrierenden Gesetzgebung u.a. der Grundstücksverkehr und das Bodenrecht. Das BVerfG hat dazu am 16. 6. 1954, BVerfGE 3, 407, entschie-

den, daß zum Bodenrecht i.S.v. Art. 74 Nr. 18 GG das Recht der städtebaulichen Planung, der Baulandumlegung, der Zusammenlegung von Grundstücken, des Bodenverkehrs, der Erschließung sowie der Bodenbewertung gehört.

Damit ergeben sich folgende Zuständigkeiten:

- Die überörtliche Planung fällt in die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG. Hier hat der Bund das Raumordnungsgesetz (ROG) und Baden-Württemberg hierzu das Landesplanungsgesetz erlassen.
- Die örtliche Planung und ihre Sicherung unterliegt gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG der konkurrierenden Gesetzgebung. Seine Kompetenz hat der Bund insoweit insbesondere durch das BauGB ausgeschöpft.
- Das Bauordnungs- oder Bauaufsichtsrecht ist nach Art. 30, 70 GG Angelegenheit der Länder. In Baden-Württemberg ist dieses Recht vor allem in der Landesbauordnung (LBO) enthalten.

Als baurechtliche Regelungen finden sich also u.a. im Bereich des

1. Bundesrechts:

- a. Raumordnungsgesetz
- b. Baugesetzbuch
- c. Baunutzungsverordnung
- d. Planzeichenverordnung
- e. Wertermittlungsverordnung

2. Landesrechts:

- a. Landesplanungsgesetz
- b. Landesbauordnung
- c. Allgemeine Ausführungsverordnung zur LBO (LBOAVO),
- d. Verfahrensverordnung zur LBO (LBOVVO),
- e. Feuerungsverordnung (FeuVO),
- f. Garagenverordnung (GaVO).

Daneben können aber auch noch weitere Rechtsgebiete das Bauvorhaben beeinflussen, z.B. Immissionsschutzrecht, Wasserrecht, Bundesfernstraßengesetz, Luftverkehrsrecht, Waldrecht, Gaststättenrecht, Tierschutzrecht oder das Wohnungsbauförderungsrecht.

Wegen der Einzelheiten des Bauordnungsrechts darf auf das begleitende Skript zu diesem Thema verwiesen werden.

II. Die Bauleitplanung

1. Funktion und Aufgabe der Bauleitplanung

Mit dem BauGB wurde die Bauleitplanung zu einer zentralen kommunalen Aufgabe. Nach § 1 Abs. 1 und 3 BauGB ist die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe des BauGB durch Bauleitpläne vorzubereiten und zu leiten, um die städtebauliche Entwicklung zu ordnen. Funktion und Aufgabe des Bauplanungsrechts ist also die Ordnung der städtebaulichen Entwicklung.

Die Ordnung der städtebaulichen Entwicklung erfolgt

- a. im Interesse der Allgemeinheit:
Verhinderung von schädlichen Fehlentwicklungen, z.B. Raffinerie neben Wohnsiedlung; Schaffung günstiger Voraussetzungen für das Zusammenleben der Menschen, z. B. in den Bereichen des Verkehrs, des Umweltschutzes, der Versorgung mit Waren und Dienstleistungen.
- b. im Interesse des Einzelnen:
Erst durch die städtebauliche Planung wird dem Eigentümer eine gesicherte und rationelle bauliche Nutzung seines Grundstücks ermöglicht. So kann der Eigentümer z.B. erst bauen, wenn sein Grundstück planmäßig erschlossen ist. Die Planung bietet ihm auch Investitionssicherheit durch Schutz seines bebauten Grundstücks vor Beeinträchtigungen, die bei planloser Bebauung benachbarter Grundstücke entstehen könnten.

Diese Bodenordnungsklausel und das in § 1 Abs. 3 BauGB normierte Gebot, Bauleitpläne aufzustellen, wenn dies für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist, stellen das die Bauleitplanung bestimmende Entwicklungs- und Ordnungsprinzip dar. Neben einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung und einer dem Wohl der Allgemeinheit entsprechenden sozialgerechten Bodennutzung sollen die Gemeinden gemäß § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB auch gewährleisten, daß eine menschenwürdige Umwelt gesichert und die natürlichen Lebensgrundlagen geschützt und weiterentwickelt werden. Insoweit hat die Bauleitplanung eine Koordinierungs- und Integrationsfunktion, weshalb sämtliche für die städtebauliche Entwicklung bedeutsamen Gesichtspunkte kraft gesetzlichen Auftrags planungsbeachtlich sind. Gleichzeitig trägt die Bauleitplanung zur Inhalts- und Schrankenbestimmung des Grundeigentums bei und konkretisiert das nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG garantierte Eigentum.

2. Mittel zur Ordnung der städtebaulichen Entwicklung

Das BauGB ist vom sog. Planmäßigkeitprinzip geprägt. Die Bebauung der Grundstücke soll danach in erster Linie auf der Grundlage von Bauleitplänen erfolgen. Dieses Prinzip ist jedoch nicht vollständig verwirklicht, da die §§ 34 und 35 BauGB auch in nicht überplanten Bereichen Bauvorhaben zulassen. Für Innen- und Außenbereichsvorhaben ist oftmals streitig, ob eine Genehmigung nach den §§ 34 bzw. 35 BauGB erteilt werden kann oder ob bei Zugrundelegung des Planmäßigkeitprinzips vorausgehend eine förmliche Bauleitplanung erfolgen muß. Leitmotiv des BauGB ist also die „Entwicklungsplanung“, nicht nur die „Auffangplanung“. Die städtebauliche Ordnung wird daher primär durch Bauleitpläne bestimmt. Somit erfolgt die städtebauliche Entwicklung einer Gemeinde nach den Vorgaben des BauGB durch

- die Bauleitpläne und
- die Planersatzvorschriften der §§ 34, 35 BauGB.

a) Bauleitpläne

Ein Bauleitplan kann definiert werden als die Summe der durch Zeichnungen, Farbe, Schrift oder Text getroffenen rechtserheblichen Normativaussagen, die zum Zweck städtebaulicher Entwicklung und Ordnung eines bestimmten Gebietes Bodennutzungsregelungen treffen und durch ihre Zweckbestimmung untereinander in einem notwendigerweise sachlichen Zusammenhang stehen. Die Bauleitplanung erfolgt durch das Aufstellen von Flächennutzungsplänen und von Bebauungsplänen.

Bauleitpläne sind gemäß § 1 Abs. 2 BauGB

- der Flächennutzungsplan – FNP – als vorbereitender Bauleitplan und
- der Bebauungsplan – BP – als verbindlicher Bauleitplan.

Diese Pläne, die von den Gemeinden in eigener Verantwortung aufgestellt werden (§ 2 Abs. 1 BauGB - Planungshoheit der Gemeinde, Art. 28 Abs. 2 GG -), enthalten somit generelle Aussagen über die künftige bauliche oder sonstige Nutzung der Grundstücke im Planbereich.

b) Zweistufigkeit der Bauleitplanung

Das Verfahren der Bauleitplanung ist nach dem BauGB, ausgehend von § 1 Abs. 2 BauGB, zweistufig ausgestaltet. Im Regelfall ist zunächst der FNP als „vorbereitender Bauleitplan“ aufzustellen, der für das gesamte Gemeindegebiet die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung darstellt. Der aus dem FNP zu entwickelnde BP (§ 8 Abs. 2 BauGB) erfasst dagegen regelmäßig nur einen Teilbereich der Gemeinde und setzt die Nutzungsmöglichkeiten konkret und verbindlich fest. Damit stellt der FNP die erste vorbereitende Ebene der Bauleitplanung dar. Die zweite Ebene der städtebaulichen Planung bilden die Bebauungspläne, die als Satzungen (§ 10 Abs. 1 BauGB) allgemein verbindliche Regelungen für die Zulässigkeit der Bebauung treffen.

Für den FNP besteht grds. eine gemeindliche Planungspflicht. Eine Ausnahme bildet § 8 Abs. 2 S. 2 BauGB, wenn ein BP ausreicht, um die städtebauliche Ordnung zu regeln. Eine geordnete städtebauliche Entwicklung ist folglich nur gewährleistet, wenn ihre Grundzüge in dem hierfür vorgesehenen FNP festgelegt wurden. Im Anschluss daran soll aus dem vorbereitenden FNP der rechtsverbindliche BP entwickelt werden, § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB. Das Gesetz geht damit von einer bestimmten zeitlichen Reihenfolge aus: Um einen BP als verbindlichen Bauleitplan aus einem FNP entwickeln zu können, muss dieser im Regelfall zeitlich vorher aufgestellt werden.

Diese Priorität des FNP wird nur nach Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen durchbrochen:

- § 8 Abs. 2 S. 2 BauGB: Danach ist ein FNP nicht erforderlich, wenn ein BP ausreicht, um die städtebauliche Entwicklung zu ordnen (selbstständiger Bebauungsplan). Dies kommt in der Praxis nur in ganz kleinen Gemeinden mit geringer Bautätigkeit in Betracht.
- § 8 Abs. 3 S. 1 BauGB ermöglicht es, BP und FNP gleichzeitig aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen (Parallelverfahren).
- § 8 Abs. 4 BauGB: Aus Gründen der Dringlichkeit kann ein BP aufgestellt, geändert, ergänzt oder aufgehoben werden, bevor der FNP aufgestellt ist, wenn der BP der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung nicht entgegensteht (vorzeitiger Bebauungsplan).

Der für das gesamte Gemeindegebiet geltende FNP und der für Teile der Gemeinde verbindliche BP haben insbesondere im Verfahren der Aufstellung Gemeinsamkeiten, weisen aber auch Unterschiede auf, die sich aus der unterschiedlichen Rechtsnatur beider Pläne und daraus ergeben, daß der FNP nur Grobstrukturen für die gesamte Gemeindeentwicklung beinhaltet, während der BP parzellenscharfe Festsetzungen für die konkrete Grundstücksnutzung enthält. Auf diese Unterschiede wird noch näher eingegangen.

c) Zulässigkeit der Einzelvorhaben

Daneben enthält das BauGB planungsrechtliche Vorschriften für die Zulässigkeit der einzelnen Bauvorhaben (§§ 29-38 BauGB). Das BauGB geht hierbei davon aus, daß Bauvorhaben, soweit sie im Bereich von Bebauungsplänen liegen, sich nach deren Festsetzungen richten müssen (§ 30 BauGB). Soweit Bauvorhaben außerhalb von Bebauungsplänen errichtet werden sollen, enthält das BauGB selbst die planungsrechtlichen Regelungen ihrer Zulässigkeit (§§ 34 und 35 BauGB).

Die städtebauliche Entwicklung wird somit geordnet durch

- Bauleitplanung, §§ 1 - 13 BauGB,
- Vorschriften über die Zulässigkeit der einzelnen Bauvorhaben, §§ 29 - 36 BauGB.

3. Zuständigkeit

- Nach § 2 Abs. 1 BauGB sind die Bauleitpläne von den Gemeinden in eigener Verantwortung aufzustellen. Die Ausübung der Planungshoheit ist Teil der weisungsfreien gemeindlichen Selbstverwaltung. Sie ist gemäß § 2 Abs. 2 GO eine Pflichtaufgabe. Der Staat übt, vor allem durch die Genehmigung der Bauleitpläne (§§ 6 und 11 BauGB) lediglich die Rechtsaufsicht aus, § 118 Abs. 1 GO. Da die Planungshoheit zu den verfassungsmäßig garantierten Selbstverwaltungsaufgaben gehört (Art. 28 Abs. 2 GG), besitzt der Staat insoweit keine Fachaufsichtsbefugnis.
- Die Gemeinden können sich gemäß § 205 Abs. 1 Satz 1 BauGB zu einem freiwilligen Planungsverband zusammenschließen, der anstelle der Gemeinden die Bauleitpläne aufstellt. Die Planungshoheit geht dadurch auf den Planungsverband über. Nach § 205 Abs. 2 BauGB kann ein Planungsverband auch zwangsweise geschaffen werden, wenn dies zum Wohl der Allgemeinheit dringend geboten ist. Ein solcher Planungsverband ist insbesondere bei Planungsmaßnahmen sinnvoll, die über das Gebiet einer Gemeinde hinausgehen. Freilich kann die erforderliche Koordination auch durch eine interkommunale Ab-

stimmung bei der Aufstellung verfahrensmäßig getrennter, aber inhaltlich übereinstimmender Bebauungspläne erfolgen.

Beispiel:

Durch zwei Bebauungspläne benachbarter Gemeinden wird eine Auto-Teststrecke geplant. Der VGH Bad.-Württ. hielt die Bildung eines Planungsverbands nicht für notwendig.¹

Nordumfahrung Reutlingen („Scheibengipfeltunnel“) durch getrennte Bebauungspläne der Stadt Reutlingen und der Gemeinde Eningen u.A., wobei sogar die insgesamt notwendigen Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen (§ 1 a BauGB) weitgehend nur im Reutlinger Teilplan auch für Eingriffe auf Eninger Markung festgesetzt wurden.

- Gemäß § 203 Abs. 1 BauGB kann die Landesregierung oder die von ihr bestimmte Behörde, im Einvernehmen mit der Gemeinde durch Rechtsverordnung bestimmen, daß das Planungsrecht (ganz oder teilweise) auf eine andere Gebietskörperschaft übertragen wird oder auf einen Verband, an dessen Willensbildung die Gemeinde mitwirkt. Bislang hat die Landesregierung hiervon noch nicht Gebrauch gemacht.
- Gemäß § 203 Abs. 2 Satz 1 BauGB kann auch gegen den Willen der Gemeinde die Planungskompetenz auf Verbandsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften oder vergleichbare Zusammenschlüsse von Gemeinden, denen nach Landesrecht örtliche Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden obliegen, übertragen werden. In Baden-Württemberg wurde davon nur insoweit Gebrauch gemacht, als die Flächennutzungsplanung auch Verwaltungsgemeinschaften (vgl. § 61 Abs. 4 GemO) und Nachbarschaftsverbänden (§ 4 Abs. 2 und 3 NachbarschaftsverbandsG) übertragen wurde.
- Gemäß § 204 Abs. 1 BauGB sollen benachbarte Gemeinden einen gemeinsamen FNP aufstellen, wenn ihre städtebauliche Entwicklung wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird oder ein gemeinsamer FNP einen gerechteren Ausgleich der verschiedenen Belange ermöglicht. Er kommt durch freiwillige Vereinbarung der beteiligten Gemeinden zustande.

Speziell für Baden-Württemberg ist zu beachten, daß die Aufstellung der vorbereitenden Bauleitpläne (Flächennutzungspläne) zu den Erfüllungsaufgaben nach § 61 Abs. 4 GemO gehört. Wenn eine Gemeinde Mitglied eines Gemeindeverwaltungsverbandes oder einer vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft ist, dann stellen diese und nicht die Gemeinde den FNP auf.² Darin liegt nach Ansicht des StGH kein Verstoß gegen die zum Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 GG) zählende Planungshoheit, denn die Aufstellung der Flächennutzungspläne erfordert i.d.R. auch die Berücksichtigung überörtlicher Belange. Allerdings hat der StGH § 61 Abs. 4 GemO dahingehend einschränkend ausgelegt, daß Planungen gegen den Willen einer Mitgliedsgemeinde nur vorgenommen werden dürfen, wenn und soweit sie durch überörtliche Gesichtspunkte gerechtfertigt sind; den überörtlich nicht relevanten Planungswünschen der Gemeinde ist dagegen Folge zu leisten.

Die fast schrankenlose Zuweisung der Bauleitplanung an die Gemeinden ist nicht unproblematisch. Einerseits spricht die Ortsnähe für diese Zuweisung. Die Gemeinde kennt die konkreten Verhältnisse am besten. Andererseits zeigen sich Nachteile vor allem bei kleineren Gemeinden im Fehlen von Fachleuten. Häufig fehlt den Gemeinden auch der Wille zur Planung, da sie das damit verbundene harte Aufeinanderprallen der Interessengegensätze scheuen. In neuerer Zeit zeigt sich auch vermehrt, daß die Planung auf der Ebene der Gemeinden zunehmend den Anforderungen auf der Ebene der Region oder des Landes nicht mehr gerecht wird. Die Konkurrenz der Gemeinden z.B. bei der Gewerbeansiedlung führt oftmals nicht zur Schaffung neuer Arbeitsplätze, sondern lediglich zu deren Verlagerung („planerischer Kannibalismus“). Andere Belange wie z.B. Abfall- und Abwasserentsorgung, Wasserversorgung, ÖPNV etc. zeigen außerdem auch eindeutig die Grenzen der gemeindlichen Kompetenz bei der sachgerechten Wahrnehmung dieser Aufgaben auf.

4. Planungsrecht und Planungspflicht der Gemeinden

Nach § 1 Abs. 3 BauGB sind die Bauleitpläne von den Gemeinden aufzustellen, „sobald und soweit es erforderlich ist“. Aus dem Wortlaut der Vorschrift ergibt sich, daß der Gesetzgeber mit dem gemeindlichen Planungsrecht zugleich die Pflicht der Gemeinde zur Aufstellung von Bauleitplänen verbindet.

Planungsrecht wie Planungspflicht umfassen somit die Fragen,

- ob überhaupt und ggf. wann geplant wird (Entschließungsermessens),
- wie geplant wird, d.h. den Inhalt der Bauleitpläne (Auswahlermessens).

¹ VBIBW 1983, 106

² vgl. StGH Bad.-Württ. NJW 1976, 2205, 2209

Dabei kommt nur eine positive Planung in Betracht. Die Herbeiführung eines planungslosen Zustands, z.B. um das Gebiet sich selbst zu überlassen, ist daher unzulässig.¹

Eine Planungspflicht besteht grds. für die Aufstellung des FNPs, weil eine geordnete städtebauliche Entwicklung voraussetzt, dass ihre Grundzüge in dem hierfür vorgesehenen vorbereitenden Bauleitplan festgelegt sind. Die einzige Ausnahme von diesem Grundsatz normiert § 8 Abs. 2 S. 2 BauGB, wonach ein FNP nicht erforderlich ist, wenn ein BP ausnahmsweise ausreicht, um die städtebauliche Entwicklung zu ordnen. Wie alle Ausnahmeregelungen ist auch diese grds. eng auszulegen, denn nur das wird dem Regel-Ausnahme-Verhältnis gerecht. Andererseits ermöglichen auf BP-Ebene die §§ 34, 35 BauGB als gesetzliche „Ersatzpläne“ eine im Regelfall angemessene städtebauliche Entwicklung, weshalb für den Erlass eines BPs dem Grunde nach keine Planungspflicht besteht. Wenn aber die Gemeinde ihre weitere städtebauliche Entwicklung nach den Planersatzvorschriften (§§ 34, 35 BauGB) nicht mehr für sachgerecht erachtet, kann sie unter den Anforderungen des § 1 Abs. 3 BauGB sich zum Erlass von Bebauungsplänen entschließen.

Bei Bebauungsplänen verdichtet sich die Planungsbefugnis der Gemeinde aus § 1 Abs. 3 BauGB ausnahmsweise zur Planungspflicht, wenn die städtebauliche Situation der Gemeinde eine bestimmte Bauleitplanung verlangt.² Neben der erstmaligen Aufstellung erstrecken sich Planungsrecht und Planungspflicht auch auf die Änderung, Ergänzung und Aufhebung der Bauleitpläne (§ 1 Abs. 8 BauGB). Die Erfüllung der Planungspflicht durch die Gemeinde kann erforderlichenfalls durch die Aufsichtsbehörden mit den Mitteln der Kommunalaufsicht (§§ 120-124 GemO) durchgesetzt werden, was allerdings in der Praxis eher selten vorkommt.³

Aber selbst wenn ausnahmsweise eine Planungspflicht der Gemeinde festzustellen ist, besteht für Dritte gem. § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB auf die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen kein Anspruch. Keinen Anspruch auf Bauleitplanung, wobei ein solcher Anspruch auch nicht durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag begründet werden kann. Dritte können folglich die Erfüllung dieser Planungspflicht grds. nicht einfordern. Die Verpflichtungsklage eines Grundstückseigentümers gegen die Gemeinde auf Aufstellung eines Bebauungsplanes wäre somit unzulässig, da ihm wegen § 1 Abs. 3 BauGB kein subjektiv-öffentliches Recht auf Aufstellung eines Bebauungsplanes zustehen kann. Die in §§ 1 ff BauGB begründete objektive Planungspflicht der Gemeinde wird also nicht durch einen subjektiven öffentlich-rechtlichen Rechtsanspruch des Bürgers ergänzt.⁴

5. Grenzen der gemeindlichen Planungshoheit

Die gemeindliche Planungshoheit ist nicht schrankenlos. Das der Gemeinde zustehende Planungsermessen wird durch die Vorschriften des BauGB begrenzt. Die §§ 1 und 2 BauGB enthalten insoweit zwingende materielle Rechtssätze, die als Grundregeln der Bauleitplanung in Form von Voraussetzungen, Schranken, Zielen und Leitsätzen bei der Aufstellung von Bauleitplänen beachtet werden müssen. Die Berücksichtigung dieser Rechtssätze ist im Genehmigungsverfahren (§§ 6, 11 BauGB) nachzuprüfen und zudem der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterworfen.⁵

a) Erforderlichkeit der Planung, § 1 Abs. 3 BauGB

Nach § 1 Abs.3 BauGB sind Bauleitpläne aufzustellen (oder zu ändern, zu ergänzen oder aufzuheben), „sobald und soweit“ dies erforderlich ist. Zum Merkmal der Erforderlichkeit hat der VGH Bad.-Württ.⁶ unter Berufung auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 3.6.1971⁷ ausgeführt: *„Die Aufstellung eines Bebauungsplanes ist erforderlich, soweit dies nach der planerischen Konzeption der Gemeinde geboten ist. Ergibt diese Konzeption das Erfordernis eines Bebauungsplanes oder seiner Änderung, dann kann § 2 Abs. 1 BBauG [= § 1 Abs. 3 BauGB] nicht entgegenstehen. Diese Vorschrift verhindert mithin in aller Regel eine Planung nur dann, wenn sie von keiner erkennbaren Konzeption getragen ist und also auch nicht von ihr gefordert werden kann. Das Merkmal der Erforderlichkeit begründet somit lediglich eine von der Gemeinde zu beachtende, praktisch nur bei groben und einigermaßen offensichtlichen Mißgriffen wirksame Schranke der Planungshoheit.“*

Ein Bauleitplan ist also erforderlich, wenn

- die Gemeinde eine planerische Konzeption besitzt und
- diese Konzeption sich nicht ohne Bauleitplan verwirklichen läßt.

¹ VGH Bad.-Württ. BRS 28 Nr.1

² BVerwG NVwZ-RR 1998, 357 ff

³ vgl. BVerwG BauR 2004, 443

⁴ BVerwG NVwZ 1983, 92

⁵ BVerwG BRS 22 Nr. 7

⁶ Beschl. v. 10.12.1972 - II 501/70 -; zur fehlenden Erforderlichkeit BVerwGE 120, 239

⁷ DÖV 1971, 636

Weil die Bauleitplanung wesentlicher Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung (Planungshoheit) ist, bestimmt die Gemeinde ihr städtebauliches Konzept inhaltlich in eigener Verantwortung, wie § 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB klarstellt. Der Gemeinde kommt daher ein weiter städtebaulicher Beurteilungsspielraum zu. Insofern können die Rechtsaufsichtsbehörden und die Verwaltungsgerichte nur eingeschränkt prüfen, ob das von der Gemeinde gewählte planerische Konzept die bestmögliche Lösung für die betreffende Gemeinde darstellt. Dies wäre ein unzulässiger Eingriff in die gemeindliche Selbstverwaltung.

Von diesem Ansatz – weites städtebauliches Planungsermessen der Gemeinde – ausgehend, ist eine Planung nur dann nicht erforderlich i.S.v. § 1 Abs. 3 BauGB, wenn die Gemeinde mit ihrer Planung gar keine städtebauliche Konzeption, sondern lediglich andere Ziele nicht städtebaulicher Art verfolgt. Unschädlich ist es hingegen, wenn sie neben einer städtebaulich motivierten Zielsetzung auch andere Ziele verfolgt. Der Begriff des „sobald“ schließt Planungen ohne aktuellen Anlass aus und deren Realisierung zudem völlig ungewiss ist (reine Zukunftsplanung).¹ Dabei ist aber zu beachten, daß es für das Merkmal der Erforderlichkeit bereits ausreicht, wenn es vernünftigerweise geboten erscheint, eine künftig absehbare bauliche Entwicklung planerisch zu ordnen.² Das Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit gilt dabei nicht nur für den Anlaß, sondern auch für den Inhalt des Bauleitplans, und zwar für jede Darstellung bzw. Festsetzung.³

Die Erforderlichkeit im Sinne von § 1 Abs. 3 BauGB ist ferner nicht gegeben, wenn die Gemeinde sich nicht von städtebaulichen Motiven i.S.v. § 1 Abs. 5 und 6 BauGB leiten lässt, sondern die Planung ausschließlich im privaten Interesse einzelner Personen erfolgt (reine Gefälligkeitsplanung).⁴

Schließlich ist eine Planung auch dann nicht erforderlich, wenn abzusehen ist, daß ihrer Verwirklichung unüberwindbare rechtliche Hindernisse entgegenstehen.⁵ Hierbei ist z.B. an die Ausweisung von Baumöglichkeiten in einem Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebiet (§ 23 BNatSchG bzw. § 26 BNatSchG) zu denken oder die Ausweisung von Baugebieten in Überschwemmungsgebieten gegen das Verbot in § 78 Abs. 1 Nr. 1 WHG. Zu beachten ist aber, daß § 1 Abs. 3 BauGB einer solchen Planung nicht entgegensteht, soweit sich der Widerspruch der Bauleitplanung zu derartigen Verboten durch Erteilung einer Ausnahme bzw. Befreiung im Einzelfall (voraussichtlich) ausräumen lässt (vgl. § 67 BNatSchG, § 54 NatSchG bzw. § 78 Abs. 2 WHG). In derartigen Fällen ist daher zu prüfen, ob Bauleitplan und kollidierende Vorschrift fachlich in Einklang gebracht werden können. Besteht eine solche objektive Befreiungslage für den Bebauungsplan bzw. die darin vorgesehenen Einzelbauvorhaben, so kann dem Bauleitplan nicht die fehlende Erforderlichkeit entgegengehalten werden.⁶

b) Verbot der Negativplanung

Eine Bauleitplanung, die nur darauf gerichtet wäre, einzelne Nutzungen zu verhindern, ohne dabei zugleich positive Zulässigkeitsvoraussetzungen zu nennen, ist nicht erforderlich i.S.v. § 1 Abs. 3 BauGB (reine Negativplanung).⁷ Die Verhinderung bestimmter Nutzungen ist nur dann zulässig, wenn sie einer „positiven“ Planung der Gemeinde entspricht und nicht nur vorgeschoben ist, um andere unerwünschte Nutzungen zu verhindern.⁸ Insoweit ist zu beachten, daß es kein generelles Verbot negativer Festsetzungen gibt. So ist beispielsweise die Festsetzung einer freizuhaltenden Fläche, wie § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB belegt, nicht gleichbedeutend mit einer reinen Negativplanung. Dass der Hauptzweck einer Festsetzung die Verhinderung bzw. der Ausschluss einzelner Nutzungen ist, führt noch nicht per se zum Verstoß gegen § 1 Abs. 3 BauGB, wenn einer solchen Festsetzung zugleich ein positiver planerischer Wille und ein planerisches Konzept zugrunde liegt. Gegen § 1 Abs. 3 BauGB verstößt die Planung daher lediglich dann, wenn die positive Festsetzung nur vorgeschoben ist, um eine andere Nutzung zu verhindern, die positiv festgesetzte Nutzung also gar nicht gewollt ist.

Beispiele:

Eine Gemeinde stellt im Flächennutzungsplan Flächen dar, auf denen Windkraftanlagen errichtet werden können. Zugleich schließt sie damit aus, daß solche Anlagen an anderer Stelle errichtet werden. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB rechtfertigt dieses Vorgehen ausdrücklich.

Ein Bebauungsplan setzt eine „Fläche für die Landwirtschaft“ i.S.v. § 9 Abs. 1 Nr. 18 a BauGB fest, um so ein Bauverbot bezüglich anderer Nutzungen zu erreichen, nicht aber um die Landwirtschaft zu fördern. Diese Festsetzung ist als Negativplanung unzulässig.⁹

¹ BVerwG NVwZ 1993, 1102 ff

² VGH Bad.-Württ. VBIBW 1995, 56

³ vgl. BVerwG BRS 63 Nr. 1; BauR 2004, 1260

⁴ VG München, Urt. v. 17.5.2016 – M 1 K 16.337 –

⁵ BayVGH BayVBl. 1995, 561 ff; BVerwG ZfBR 1989, 77 ff

⁶ BVerwG, Beschl. v. 9.2.2004 – 4 BN 28.03 –, NVwZ 2004, 1242

⁷ vgl. VGH Bad.-Württ. BauR 2005, 1092

⁸ BVerwG BauR 1991, 165; VGH Bad.-Württ. VBIBW 1999, 136

⁹ BVerwG BauR 1972, 282; VGH Bad.-Württ. NVwZ-RR 1996, 633

Zum Schutz der Innenstadt als Einzelhandelsstandort entwickelt die Gemeinde mit Hilfe der Bauleitplanung ein Einzelhandelskonzept. Mit der Planung wird die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben in Stadtrandlage verhindert. Diese Planung ist trotz der an sich negativen Zielrichtung erforderlich und daher zulässig, weil sie eine legitimes positives städtebauliches Ziel hat.¹

c) Anpassungsgebot gemäß § 1 Abs. 4 BauGB

Eine weitere Schranke des gemeindlichen Planungsermessens stellt § 1 Abs. 4 BauGB dar, wonach die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind. Ziele der Raumordnung sind dabei nach § 3 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen, textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. Derartige Ziele können sich aus überörtlichen Planungen des Bundes (ROG), der Länder (Landesplanungsgesetze, in Baden-Württemberg verbindlicher Landesentwicklungsplan) und der Regionalverbände (Regionalplan) ergeben. Solche Planungen sind dann für die Bauleitplanung, insbesondere für die Flächennutzungsplanung, verbindlich, soweit sie hinreichend konkretisiert sind. Das Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB lässt den betroffenen Gemeinden keinen eigenen Abwägungsspielraum.²

Gerade bei Planungen mit überörtlichen oder gar überregionalen Auswirkungen ist das Gebot der Abstimmung mit den Zielen der Raumordnung von besonderer Bedeutung. In letzter Zeit haben sich insoweit besonders große Einkaufszentren und sog. Factory-Outlet-Center (FOC) als problematisch erwiesen, da diese erhebliche negative Auswirkungen auf vorhandene innerörtliche Einzelhandelsstrukturen in mehreren Kommunen haben (Kaufkraftabfluß), deshalb mit dem Raumordnungs- und Landesplanungsrecht kollidieren und daher planungsrechtlich unzulässig sein können.

Ungeachtet der kommunalen Planungshoheit kann sich insoweit außer aus der Frage der Erforderlichkeit auch aus diesem Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB eine entsprechende Planungspflicht ergeben, die ggf. sogar mit den Mitteln der Kommunalaufsicht durchgesetzt werden kann.³

d) Interkommunales Abstimmungsgebot, § 2 Abs. 2 BauGB

§ 2 Abs. 2 BauGB bestimmt, daß Bauleitpläne benachbarter Gemeinden (inhaltlich) aufeinander abzustimmen sind (interkommunale Abstimmungspflicht). Das Abstimmungsgebot wird über § 4 Abs. 1, 4 Abs. 2 BauGB sichergestellt, denn die möglicherweise von der Bauleitplanung betroffene Nachbargemeinde ist ein Träger öffentlicher Belange i.S.v. § 4 BauGB. Zur Vermeidung unnötigen Planungsaufwands sind somit auch die Nachbargemeinden möglichst frühzeitig als Träger öffentlicher Belange zu beteiligten ist (s. unten). Der Begriff der Nachbargemeinde erfordert dabei nicht, daß diese mit ihrem Gebiet unmittelbar an das Gebiet der planenden Gemeinde angrenzt.⁴ Vielmehr erfasst der Begriff jede Gemeinde, die von den Planauswirkungen in nicht nur unerheblicher Art betroffen sein kann.⁵ Sie hat insofern einen rechtlich durchsetzbaren Beteiligungsanspruch.

Die Berücksichtigung beachtlicher Interessen der Nachbargemeinde erfolgt insoweit im Rahmen der zu treffenden Abwägungsentscheidung (§ 1 Abs. 7 BauGB).⁶ Liegen beachtliche Auswirkungen der Bauleitplanung auf das Gebiet einer Nachbargemeinde vor, so ist deren Nichtberücksichtigung im Rahmen der Abwägung nach §§ 2 Abs. 3 bzw. 1 Abs. 7 BauGB anzusprechen.

Wird eine möglicherweise planbetroffene Nachbargemeinde nicht am Bauleitplanverfahren beteiligt, kann das somit sowohl einen Verstoß gegen die Bestimmung in § 4 Abs. 1 und 2 BauGB (formelle Beteiligung) als auch das materielle Gebot interkommunaler Abstimmung aus § 2 Abs. 2 BauGB darstellen. Daneben kann auch ein evtl. beachtlicher Abwägungsfehler vorliegen.

Das interkommunale Abstimmungsgebot in § 2 Abs. 2 BauGB ist nach der Rechtsprechung verletzt, wenn eine Bauleitplanung gewichtige negative Auswirkungen auf die Nachbargemeinde hat. Eine konkrete Planung ist dafür nicht Voraussetzung.⁷ Nach § 2 Abs. 2 S. 2 BauGB kann sich die Nachbargemeinde auch auf die ihr durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen sowie auf Auswirkungen der Planung auf ihre zentralen Versorgungsbereiche berufen. Gestützt auf die Verletzung von § 2 Abs. 2 BauGB kann die Nachbargemeinde auch gegen die Zulassung eines Einzelbauvorhabens auf der Grundlage eines nicht abgestimmten

¹ BVerwG NVwZ 1990, 555; VGH Bad.-Württ. BRS 50 Nr. 102

² vgl. BVerwG BauR 2005, 1115

³ BVerwGE 119, 25 - FOC Zweibrücken; dazu Moench, DVBl. 2005, 676

⁴ BVerwG NVwZ 1995, 694 ff

⁵ BVerwG BauR 1995, 354

⁶ BVerwG NVwZ 1990, 657 ff

⁷ BVerwG DVBl. 1973, 34 ff.; BVerwG DVBl. 1990, 427 ff.; BVerwG NVwZ 1995, 266 ff

BPs vorgehen. § 2 Abs. 2 BauGB hat zugunsten der betroffenen Nachbargemeinde drittschützende Wirkung, so daß sie einen korrespondierenden Anspruch auf Beteiligung hat. Gegen den unabgestimmten BP kommt der Nachbargemeinde die Möglichkeit der prinzipialen Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO zu. Auch schon vor Inkrafttreten des BPs kann die Nachbargemeinde gegen die Fortführung der Bauleitplanung ggf. Rechtsschutz im Rahmen einer vorbeugenden Unterlassungsklage begehren.¹

Das Abstimmungsgebot spielt gerade bei größeren Planungsvorhaben, die über die Gemeindegrenzen hinaus Auswirkungen auf die städtebauliche Ordnung der Nachbargemeinden haben können, eine Rolle. Beispielhaft kann hier auf die Ausweisung von größeren Einzelhandelsflächen, die in den umliegenden Gemeinden zu einem nennenswerten Abzug von Kaufkraft führen,² oder auch Multiplex-Kinos verwiesen werden.

e) Grenzüberschreitende Unterrichtung

§ 4 a Abs. 5 BauGB verpflichtet die Gemeinde, auch die Träger öffentlicher Belange eines Nachbarstaates zu unterrichten (Unterrichtungspflicht) und zu konsultieren (Konsultationspflicht, Abs. 2), soweit die Bauleitpläne erhebliche Auswirkungen auf den Nachbarstaat haben können (zweistufiges Verfahren). Um den deutschen Gemeinden keine einseitige Abstimmungsverpflichtung ihrer Bauleitpläne ohne Recht auf Beteiligung im umgekehrten Falle aufzuerlegen, gilt die Abstimmungspflicht nur unter der Voraussetzung der (formellen) Gegenseitigkeit und (materiellen) Gleichwertigkeit. Das Gebot der Gleichwertigkeit verlangt daher Vergleichbarkeit sowohl hinsichtlich des Zeitpunktes der Information als auch hinsichtlich deren Aussageumfang und -genauigkeit. Zuletzt gab es insoweit im Mai 2002 gewisse Abstimmungsprobleme in Kehl bei der Planung einer neuen Fußgängerbrücke über den Rhein („Mimrambrücke“).

6. Materielle Anforderungen an Bauleitpläne, § 1 Abs. 5, 6 BauGB

Die städteplanerische Willensbildung der Gemeinde soll nach § 1 Abs. 7 BauGB durch eine gerechte Abwägung der von der Planung betroffenen öffentlichen und privaten Belange erfolgen. Zur Steuerung und Konkretisierung des planerischen Ermessens der Gemeinde, werden in § 1 Abs. 5 und Abs. 6 BauGB wesentliche Planungsvorgaben gemacht. Den grundsätzlichen Planungszielen in § 1 Abs. 5 BauGB folgt in § 1 Abs. 6 BauGB ein Katalog der bei der Bauleitplanung zu berücksichtigenden Belange. Ergänzt werden diese Bestimmungen durch die in § 1a BauGB aufgeführten ergänzenden Bestimmungen zum Umweltschutz.

Auf dieser Grundlage sollen die Gemeinden durch die Schaffung von Bauleitplänen neben einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung und einer dem Wohl der Allgemeinheit entsprechenden sozialgerechten Bodennutzung auch eine menschenwürdige Umwelt sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen schützen und weiterentwickeln. Bauleitplanung verlangt damit den Ausgleich einer Vielzahl oft divergierender Interessen. So kann z. B. die Schaffung neuen Wohnraums durch den damit verbundenen vermehrten Abwasseranfall sich schädlich auf den Wasserhaushalt auswirken. Zugleich verliert die Land- und Forstwirtschaft durch die Schaffung neuer Baugebiete wertvolle Flächen. Andererseits bringt flächen- und kostensparendes Bauen in die Höhe, abgesehen vom Eingriff in das Landschaftsbild, infolge der damit verbundenen Verdichtung auch soziale Probleme mit sich.

In § 1 Abs. 6 Nr. 1 - 14 BauGB hat der Gesetzgeber beispielhaft beschrieben, welche Belange die Gemeinde bei der Bauleitplanung zu berücksichtigen hat, wobei die Vorschrift dabei keine Wertung durch die Reihenfolge oder einen Vorrang eines genannten Belanges gegenüber einem enthält.³ Die in § 1 Abs. 6 BauGB genannten Belange stehen somit grds. gleichrangig nebeneinander. Aufgabe der planerischen Entscheidung der Gemeinde ist es sodann, das abstrakt gleiche Gewicht der in § 1 Abs. 6 BauGB genannten Belange im konkreten Planungsfall zu erfassen und die betroffenen Belange gegen- und untereinander gerecht abzuwägen im Sinne von § 1 Abs. 7 BauGB, was zur Folge haben kann, daß innerhalb der konkret zu treffenden Abwägungsentscheidung einzelnen in § 1 Abs. 6 BauGB angesprochenen Belangen den Vorrang vor anderen Belangen eingeräumt wird, so daß letztere zwangsläufig zurücktreten müssen. Eben das ist letztlich ja Wesen der Abwägungsentscheidung nach § 1 Abs. 7 BauGB, die so für die anstehende Planung die abstrakten Vorgaben aus § 1 Abs. 5 und 6 BauGB konkretisiert.

Die Aufzählung der zu berücksichtigenden Belange in § 1 Abs. 6 BauGB ist nicht abschließend, wie das Wort „insbesondere“ zeigt, weshalb auch andere, nicht ausdrücklich erwähnte Belange berücksichtigt werden müssen. Die aufgeführten Belange sind gerichtlich unbeschränkt nachprüfbar, unbestimmte Rechtsbegriffe.⁴

¹ vgl. zum Ganzen *Battis/Krautzberger/Löhr* BauGB § 2 Rn. 24

² BVerwGE 84, 209; BauR 1995, 354

³ *Battis/Krautzberger/Löhr* BauGB § 1 Rn. 48, 49

⁴ BVerwGE 34, 30; 45, 309

Ein wesentlicher Aspekt in § 1 Abs. 6 BauGB ist die Wahrung der allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse (Nr. 1). Deshalb ist insbesondere bei der Ausweisung von Wohngebieten (§§ 3, 4 BauNVO) darauf zu achten, daß die künftigen Wohngebäude ausreichend belüftet und belichtet werden die geplante Wohnnutzung keinen schädlichen Umwelteinwirkungen i.S.v. § 3 Abs. 1 BImSchG ausgesetzt wird. Daneben bestimmen § 1 Abs. 6 Nr. 7 und § 1a BauGB, daß den Belangen des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der zu treffenden Abwägungsentscheidung ein erhebliches Gewicht zukommt. Allerdings führt die besonders hervorgehobene Stellung der Umweltschutzbelange in §§ 1a, 2 Abs. 4, 2a S. 2 Nr. 2, 4c BauGB nicht zwangsläufig dazu, dass Umweltschutzbelangen ein absoluter Vorrang vor anderen betroffenen Belangen geschuldet ist. Auch Umweltschutzbelange sind dem Grunde nach einer abwägenden Entscheidung zugänglich und sind damit grds. überwindbar. Mit der Aufnahme der Belange des Hochwasserschutzes (§ 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB) hat der Gesetzgeber auf die Flutkatastrophen der letzten Jahre reagiert, um sicherzustellen, dass entsprechende Rückhalteflächen auch im Rahmen der Bauleitplanung zur Verfügung gestellt werden.

a) Umweltschutz

Die Belange des Umweltschutzes sind in der Bauleitplanung immer schon immer von Gewicht gewesen. Zu denken ist dabei insbesondere an die Umweltgüter Boden, Luft, Wasser, die belebte und unbelebte Natur bzw. Landschaft sowie die Bedürfnisse des Menschen. § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB stellt dies nochmals ausdrücklich klar. Darin wird insofern u.a. auf die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Naturhaushalts, des Wassers, der Luft und des Bodens, das Klima, die Nutzung erneuerbarer Energien und die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Belangen verwiesen.

§ 1 a Abs. 2 Satz 1 Hs. 1 BauGB enthält die sog. Bodenschutzklausel, nach der mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden soll und Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu beschränken sind. Das Bodenspargebot enthält damit aber kein Baugebietsausweisungsverbot. Es genießt auch keinen Vorrang gegenüber anderen Belangen und ist keine zwingende Planungsrichtlinie hinsichtlich der Vermeidung von Neuausweisung von Bauflächen im Außenbereich.¹

§ 1 a Abs. 3 Satz 1 und 2 BauGB schreiben vor, daß die zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft ausgeglichen werden müssen und dieser Ausgleich durch geeignete Darstellungen nach § 5 bzw. Festsetzungen nach § 9 BauGB zu erfolgen hat. Alternativ dazu werden in § 1 a Abs. 3 Satz 4 BauGB vertragliche Vereinbarungen nach § 11 BauGB oder sonstige geeignete Maßnahmen auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen genannt. Diese Eingriffs-/Ausgleichsmaßnahmen unterliegen der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB.

Die im Flächennutzungsplan zulässigen umweltschützenden Darstellungen sind in § 5 Abs. 2 Nr. 4 bis 10, Abs. 2 a und Abs. 3 BauGB genannt. Weitaus differenzierter sind die Festsetzungsmöglichkeiten für den Bebauungsplan, die sich aus § 9 Abs. 1 Nr. 14 bis 18, 20, 23 bis 25, Abs. 1 a sowie Abs. 5 BauGB ergeben.

(1) Umweltprüfung

Nach § 2 Abs. 4 BauGB sind die Belange des Umweltschutzes nach §§ 1 Abs. 6 Nr.7, 1 a BauGB in allen Bauleitplanverfahren einer Umweltprüfung zu unterziehen.² § 2 Abs. 4 stellt die Grundnorm für das Verfahren der Umweltprüfung dar. Damit ist zugleich die schon im Vorfeld aufwendige und streitanfällige Prüfung der Frage, ob überhaupt eine Umweltprüfung durchgeführt werden muß, entbehrlich. Auch die sonst einschlägigen Regelungen zu kumulierenden Vorhaben (vgl. § 3b Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung - UVPG -), zur Prüfpflicht im Einzelfall, dem sog. Screening (vgl. § 3c UVPG) sowie zur Änderung und Erweiterung von Vorhaben (vgl. § 3e UVPG) sind damit für die Bauleitplanung unerheblich.

Die Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB ist somit das Trägerverfahren für alle umwelterheblichen Belange nach § 1 Abs. 6 Nr. 7, § 1a BauGB. Die Ergebnisse der Umweltprüfung sind in einem Umweltbericht zu beschreiben und zu bewerten. Dieser stellt nach § 2a S. 2 Nr. 2 und § 2a S. 3 BauGB einen integralen Bestandteil der Begründung des FNPs (§ 5 Abs. 5 BauGB) bzw. des BPs (§ 9 Abs. 8 BauGB) dar.

Durch die Umweltprüfung soll eine ordnungsgemäße Abwägungsentscheidung der Gemeinde (§ 1 Abs. 7 BauGB) vorbereitet und ermöglicht werden. Dabei hat die Gemeinde in die Umweltprüfung alles einzustellen, was nach Lage der Dinge eingestellt werden muss. Als Ausfluss der gemeindlichen Planungshoheit steht der Umfang der umweltrechtlichen Prüfung letztlich im gemeindlichen Ermessen.³ Insoweit bestimmt § 2 Abs. 4 S. 2 BauGB, dass die Gemeinde für jeden Bauleitplan festlegt, in welchem Umfang und Detaillie-

¹ BVerwG 2008, 1416; BayVGH NuR 2004, 528; OVG Schleswig-Holstein NuR 2006, 467; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 5.5.1999 - 3 S 2216/98 -

² Uechtritz, Die Umweltprüfung in der Bauleitplanung, BauR 2005, 1859 ff

³ BVerwGE 34, 301 ff

rungsgrad die Ermittlung der Belange für die Abwägung erforderlich ist. Bereits an dieser Stelle ist auf die verfahrensrechtliche Vorschrift in § 2 Abs. 3 BauGB zu verweisen, wonach die Gemeinde bei der Aufstellung der Bauleitpläne die Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind (Abwägungsmaterial) zu ermitteln und zu bewerten hat. Die von § 2 Abs. 4 BauGB geforderte Umweltprüfung soll die planende Gemeinde in die Lage versetzen, die Belange des Umweltschutzes in § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB sachgerecht in die nach § 1 Abs. 7 BauGB zu treffende Abwägungsentscheidung einstellen zu können. Weitere Relevanz hat § 2 Abs. 3 BauGB bei den Vorschriften über den Planerhalt nach §§ 214 ff BauGB.

Für die von Bauleitplänen ausgehenden erheblichen Umweltauswirkungen ist in § 4c BauGB außerdem eine Überwachungspflicht der Gemeinde normiert (sog. Monitoring).

Ist eine Umweltprüfung auf einer Planungsebene (Raumordnungs-, Flächennutzungs- oder Bebauungsplan) durchgeführt worden, wird die Umweltprüfung und/oder Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß § 2 Abs. 4 Satz 5 BauGB/§ 17 UVPG (Abschichtungsregelung) in einem zeitlich nachfolgenden oder sonst darauf aufbauenden Plan- oder Vorhabengenehmigungsverfahren auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen beschränkt. Dadurch werden Doppelprüfungen vermieden. Auf die dem UVPG als Anlage 1 beigefügte Liste der sog. UVP-pflichtigen Vorhaben wird ergänzend verwiesen. Die Umweltprüfung ist damit regelmäßiger Bestandteil des Aufstellungsverfahrens und in dieses integriert.

Die Umweltprüfung entspricht damit weitgehend dem, was schon nach früher geltender Rechtslage für eine systematische und rechtssichere Erfassung der Umweltbelange in der Bauleitplanung vorzunehmen war, um die Grundlage für eine sachgerechte Abwägung vorzubereiten. Sie umfasst die Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung der jeweils betroffenen Umweltbelange nach Maßgabe des gegenwärtigen Kenntnisstands und der allgemein anerkannten Prüfmethode. Die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen der Planung sind zu ermitteln und in einem als Umweltbericht bezeichneten Teil der Begründung (§§ 2a, 5 Abs. 5, 9 Abs. 8 BauGB) zu beschreiben und zu bewerten. Da der Umweltbericht gesonderter Teil der Begründung des Bauleitplans an allen wesentlichen Abschnitten des Bauleitplanverfahrens teilzunehmen hat, ist er sinnvollerweise nach Abschluss des Scopings nach § 4 Abs. 1 BauGB zu erstellen und ggf. nach Maßgabe des jeweiligen Verfahrensstands fortzuschreiben. Einzelheiten zur Aufstellung des Umweltberichtes enthält die Anlage zu § 2 Abs. 4 und § 2a.

Das Ergebnis der Umweltprüfung ist nach § 2 Abs. 4 Satz 4 BauGB in der Abwägung (§ 1 Abs. 7 BauGB) zu berücksichtigen. Einen generellen Vorrang von Umweltbelangen gibt es dabei nicht. Andererseits kann aber ein negatives Ergebnis der Umweltprüfung den Beschluss des Bauleitplans verhindern.¹

Eine Ausnahme von der regelmäßigen Umweltprüfung im Bauleitplanverfahren besteht jedoch im Hinblick auf solche Planungssituationen, die nicht auf die (erstmalige) Schaffung von Baurechten gerichtet sind, sondern vorrangig bestandssichernde oder -ordnende Funktion haben. Der Gesetzgeber geht deshalb davon aus, daß in diesen Fällen für die Durchführung der förmlichen Umweltprüfung kein Bedarf besteht, da von vornherein keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Dies betrifft vor allem das vereinfachte und das beschleunigte Verfahren gem. §§ 13, 13a BauGB und die Satzungen nach §§ 34, 35 BauGB, die ebenfalls von der Pflicht zur förmlichen Durchführung einer Umweltprüfung ausgenommen sind.

Für die Bauleitplanung ist die Umweltprüfung somit im BauGB abschließend geregelt. Das UVPG ist zwar insofern noch als Stammgesetz von Bedeutung als die Voraussetzungen für die Pflicht zur Umweltprüfung (das „Ob“) für alle betroffenen Pläne grundsätzlich im UVPG geregelt werden. Daher sind auch die Bauleitpläne in der Anlage 3 zum UVPG aufgeführt. Im Hinblick auf das Verfahren der Umweltprüfung enthält aber das BauGB dazu eine vollständige und abschließende Regelung die Regelungen, so dass insoweit die spezielleren Bestimmungen des BauGB den allgemeineren Vorschriften des UVPG vorgehen.

Zu den weiteren Einzelheiten der Umweltprüfung darf ergänzend auf den „Einführungserlass zum Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) (EAG Bau – Mustererlass)“ vom 1.7.2004 verwiesen werden.

(2) Immissionsschutz

Als Teil der Umweltprüfung spielt der Immissionsschutz in der Bauleitplanung eine erhebliche Rolle, wie insbesondere § 1 a Abs. 6 Nr. 7 e) und h) BauGB zeigen. Zentrale Vorschrift ist insofern das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) mit seinen Verordnungen. Nach § 1 Abs. 1 BImSchG ist es Zweck des Gesetzes, Menschen, Tiere und Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre sowie Kultur- und sonstige Sachgüter vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnlichem zu schützen und dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen vorzubeugen. Schwer-

¹ grundlegend BVerwG NVwZ 1996, 788 ff

punkte des Immissionsschutzes in der Bauleitplanung sind u.a. der Verkehrslärmschutz, der anlagenbezogene Lärmschutz (z. B. Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe, Sport- und Freizeitanlagen) und die Anforderungen zur Reinhaltung der Luft.

a. *Prinzip der Funktionstrennung*

In der Bauleitplanung werden grundlegende Entscheidungen über das Schutzniveau bzw. die Nutzungsmöglichkeiten eines Plangebietes getroffen. Plangebiete mit unterschiedlichen Schutzniveaus bzw. Nutzungsmöglichkeiten müssen daher einander gebietsverträglich zugeordnet werden, um Konfliktpotentiale zu vermeiden. Ziel der Planung ist ein gerechter Interessensausgleich.

Sowohl aus der Aufzählung der möglichen Nutzungsarten als auch aus der Gliederung der Bauflächen in § 1 BauNVO wird deutlich, daß der Normgeber als städtebauliches Ordnungsprinzip die räumliche Aufteilung des vorhandenen Grund und Bodens nach den verschiedenen Betätigungsformen des menschlichen Daseins verfolgt. Ausgehend von der gewachsenen städtebaulichen Erkenntnis, wonach die einzelnen Lebensfunktionen wie Wohnen, Arbeit, Erholung, kulturelles und soziales Leben häufig untereinander unverträglich sind, wenn sie räumlich vermischt oder zu dicht nebeneinander ablaufen, zielt das BauGB damit auf die Schaffung von Gebieten, in denen jeweils eine oder auch mehrere sich nicht gegenseitig störende Formen menschlicher Betätigung stattfinden (sog. Athener Modell). So soll z. B. das Wohnen nicht durch die mit dem Arbeiten verbundenen Störfaktoren wie Lärm und Gerüche beeinträchtigt werden. Andererseits soll auch der sog. Außenbereich, also das Gebiet außerhalb der geschlossenen Bebauung, dessen Hauptfunktionen die land- und forstwirtschaftliche Urproduktion sowie die Erholung sind, nicht durch die mit Wohn- oder gewerblicher Bebauung verbundenen Belastungen (z. B. Verkehr, Abwasser) beeinträchtigt werden.

Eine Möglichkeit zur Bewältigung von Konflikten in der Bauleitplanung ist insbesondere die Wahrung eines ausreichenden Abstandes zwischen Gebieten mit störender und empfindlicher Nutzung sowie die Gliederung aufgrund des Schutzniveaus der Gebiete (Wohn-, Misch-, Gewerbe-, Industriegebiet). Diese Strategie kollidiert jedoch umgehend mit dem Gebot, mit Grund und Boden sparsam umzugehen, sei es wegen der notwendigen Freiflächen oder wegen der so notwendig werdenden Flächen für Verkehrswege, wobei insofern wiederum Abstände von Wohnbebauung zu stark befahrenen Verkehrswegen erforderlich werden. Auch die Überplanung von innerstädtischen Flächen, die häufig durch Lärmimmissionen vorbelastet sind, stellt besondere Herausforderungen dar.

Eben dies ist Inhalt und Hintergrund des insoweit Platz greifenden Trennungsgebots nach § 50 BImSchG.¹ Danach muß eine ordnungsgemäße Abwägung bei der Ausweisung von Bauflächen (FNP) und Baugebieten (BP) auf die hierdurch entstehenden Emissionen und Immissionen achten, die von der geplanten Bebauung ausgehen bzw. denen diese ausgesetzt wird. Für eine geordnete städtebauliche Entwicklung ist insoweit erforderlich, daß miteinander unverträgliche Nutzungen eine ausreichende räumliche Trennung erfahren.

Beispiel:

Die Ausweisung eines Industrie- oder Gewerbegebiets unmittelbar neben einem Wohngebiet oder in unmittelbarer Nähe zu einer schutzwürdigen Wohnbebauung verstößt gegen den Trennungsgrundsatz des § 50 BImSchG.

§ 50 BImSchG verlangt als elementarer Planungsgrundsatz² bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, daß schädliche Umwelteinwirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete möglichst vermieden werden. Der in § 50 BImSchG verwendete Begriff „schädliche Umwelteinwirkungen“ wird in § 3 Abs. 1 BImSchG definiert als Immissionen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen. Der Begriff der „Immission“ ist in § 3 Abs. 2 BImSchG definiert als auf Menschen, Tiere und Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre sowie Kultur und sonstige Sachgüter einwirkende Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen und ähnliche Umwelteinwirkungen.

Umwelteinwirkungen sind somit im Rechtssinn nur schädlich, wenn sie erheblich sind. Erheblich sind Belästigungen und Nachteile erst, wenn sie dem Betroffenen nicht zuzumuten sind.³ Der Begriff der Zumutbarkeit, der für die Bestimmung der Erheblichkeit und damit der Schädlichkeit von Umwelteinwirkungen heranzuziehen ist, darf dabei nicht verwechselt werden mit dem Unzumutbarkeitskriterium im enteignungsrechtlichen Sinne.⁴ Unzumutbar im enteignungsrechtlichen Sinne ist ein Zustand nämlich erst dann, wenn die Ge-

¹ BayVGh, Urt. v. 15.03.2017 – 2 N 15.619 –

² BVerwGE 45, 309, 314

³ BVerwG NJW 1978, 64

⁴ vgl. BVerwGE 44, 244

fahrengrenze erreicht oder überschritten wird. Eine schädliche Umwelteinwirkung, die im immissionsschutzrechtlichen Sinne unzumutbar ist, ist daher schon deutlich früher anzunehmen als die Unzumutbarkeit im enteignungsrechtlichen Sinne.¹ Zum Verkehrslärmschutz wurde die Grenze des Zumutbaren durch eine Entscheidung des Gesetzgebers festgelegt, wobei die Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchVO) aber nur den Neubau und die wesentliche Änderung öffentlicher Straßen betrifft. Im übrigen bleibt es bei der vom Bundesverwaltungsgericht dargelegten Schwierigkeit, wonach z. B. bei der Zumutbarkeitsgrenze beim Straßenlärm hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung der betroffenen Baugebiete, der tatsächlichen oder plangegebenen Immissionsvorbelastungen und dem Erwartungshorizont der Betroffenen im Einzelfall zu differenzieren ist.² Insoweit besteht eine Parallele zur Rechtsprechung zur Überplanung von Gemengelagen.

Für die Bauleitplanung sind normative Festlegungen der Zumutbarkeitsgrenzen bisher nicht erfolgt. Insoweit können nur die Grenz- und Richtwerte aus Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften, Gesetzentwürfen, Richtlinien oder DIN-Normen und VDI-Vorschriften sowie die Geruchsimmisionsrichtlinie (GIRL) zur Beurteilung von Problemsituationen herangezogen werden. Sie enthalten techn. Normen und Werte, die als allg. Erfahrungssätze bzw. antizipierte Sachverständigengutachten beachtlich sind. Insoweit können sie im Einzelfall als Richtschnur herangezogen werden, enthalten aber nur Orientierungs-, keine bindenden Grenzwerte.³ Verwaltungsvorschriften, die auf § 48 BImSchG beruhen, sind etwa die Technischen Anleitungen (TA) Lärm und Luft. Sie regeln Meßverfahren für Immissionen und beziehen sich in erster Linie auf genehmigungsbedürftige Anlagen im Sinne von § 4 BImSchG. Unstreitig sind beide Werke keine Rechtsnormen und dürfen deshalb in der Bauleitplanung nicht schematisch angewendet werden.

In der Praxis ergibt sich ein typisches Immissionsschutzproblem häufig aus heranrückender Wohnbebauung, also der Ausweisung eines Wohngebiets in der Nähe eines emittierenden Betriebs. Zwar genießt die emittierende Anlage im Rahmen ihres genehmigten Umfangs und dem Stand der Technik entsprechendem Betrieb Bestandsschutz. Trotzdem muß die an sich legal emittierende Anlage nach dem Verursacherprinzip mit nachträglichen Anordnungen nach § 17 Abs. 1 Satz 2 BImSchG, ggf. auch nach den §§ 24, 25 BImSchG rechnen, wenn die herangerückte Wohnbebauung unzumutbaren Belästigungen ausgesetzt wird und nicht anderweitig ausreichend geschützt werden kann. Der Betriebsinhaber kann sich insoweit nicht ohne weiteres auf das Prioritätsprinzip berufen.

b. *Sonstige Immissionen*

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, daß sich der Immissionsschutz keineswegs auf die Bekämpfung von Luftverunreinigungen in Form von festen Emissionen beschränkt. Gerade im ländlichen Raum führen Geruchsimmisionen häufig zu erheblichen Belästigungen für die Nachbarschaft. Die VDI-Richtlinie 3894 Blatt 1 + 2 (Tierhaltungsanlagen) enthält Abstandsregelungen, um solchen Beeinträchtigungen entgegenzuwirken. Zur Ermittlung der zu erwartenden Geruchshäufigkeit bedarf es dabei grds. einer „auf der sicheren Seite“ liegenden Prognose, bei der aus der Vor- und Zusatzbelastung ... im Wege einer Ausbreitungsrechnung die voraussichtliche Gesamtbelastung ermittelt wird. Diese ist sodann an dem nach der GIRL maßgeblichen Immissionswert zu messen.⁴

Für den Lärmschutz ist u.a. auch die für die Schallermittlung und Schallbewertung maßgebliche DIN 18 005 Teil I von Bedeutung. Sie sieht Orientierungswerte vor, die bei der städtebaulichen Planung zu beachten sind. Die Norm enthält allerdings ebenfalls keine Richt- oder Grenzwerte für die Zumutbarkeit von Schallbelastungen im Einzelfall, sondern ist nur eine Orientierungshilfe.⁵

In Bezug auf den Schallschutz hat die Festsetzung immissionswirksamer flächenbezogener Schalleistungspegel in jüngerer Vergangenheit zu Diskussionen geführt. Nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB können nur bauliche und sonstige technische Vorkehrungen für die Immissionsschutzvorsorge festgesetzt werden, also etwa Lärmschutzwände. Ein flächenbezogener Schalleistungspegel ist aber keine Vorkehrung in diesem Sinn. Immissionswirksame flächenbezogene Schalleistungspegel können jedoch z. B. als zulässiger Maßstab für das Emissionsverhalten eines Betriebs oder einer Anlage gemäß § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO festgesetzt werden.⁶ Die Festsetzung muss dem Bestimmtheitsgebot genügen. Bei immissionswirksamen flächenbezogenen Schalleistungspegeln dürfen keine Zweifel darüber bestehen, auf welche Immissionsorte abzustellen und

¹ BVerwGE 52, 122

² BVerwGE 51, 3

³ BVerwGE 77, 285; OVG NRW, Urt. v. 1.6.2015 – 8 A 1487/14 –

⁴ OVG NRW, Urt. v. 1.6.2015 – 8 A 1487/14 –

⁵ BVerwG BRS 50 Nr. 25

⁶ BVerwG, Beschl. v. 27.1.1998 – 4 NB 3.97 –, NVwZ 1998, 1067, BauR 1998, 744; Beschl. v. 12.6.2008 – 4 BN 8.08 –, BauR 2008, 1416; zu techn. Aspekten: Tegeder/Heppekausen, BauR 1999, 1095; zur Geräuschkontingentierung nach der späteren DIN 45691: Fischer/Tegeder, BauR 2007, 323

nach welcher Berechnungsmethode vorzugehen ist.¹ Es muss also sichergestellt sein, daß spätere Lärmgutachten im Einzelgenehmigungsverfahren die gleiche Methodik verwenden wie das im Bauleitplanverfahren verwendete Gutachten, damit die Ergebnisse vergleichbar sind. Weitgehend sichergestellt ist das, wenn (ausdrücklich) neuere Regelwerke zugrunde gelegt worden sind, denn Ziff. 7.5 der DIN 18005 in ihrer Fassung vom Juli 2002 sieht eindeutig eine Berechnung nach DIN ISO 9613-2 vor;² ebenfalls eindeutig ist die Mitte Dezember 2006 eingeführte DIN 45691.

b) Die bauplanungsrechtliche Eingriffs- und Ausgleichsregelung

Indem in der Umweltprüfung die für die sachgerechte Abwägung erforderlichen Umweltdaten umfassend ermittelt werden, liefert sie auch die fachlichen Grundlagen für die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung sowie ggf. die Verträglichkeitsprüfung nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie). Durch die Ermittlung und Bewertung der Umweltauswirkungen im Rahmen der Umweltprüfung kann zugleich die Entscheidung über die Berücksichtigung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung abschließend vorbereitet werden, so daß insoweit keine zusätzlichen Untersuchungen mehr anfallen. Zudem ist damit regelmäßig auch das Material im Hinblick auf die Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie so weit zusammengestellt, daß auf dieser Grundlage die Frage, ob die Planung zu erheblichen Beeinträchtigungen i.S.d. § 34 BNatSchG führen kann, beurteilt werden kann. Gegebenenfalls ist auch das Ergebnis dieser Verträglichkeitsprüfung nach § 35 Satz 2 BNatSchG, § 34 Abs. 1 Satz 2 bis Abs. 5 BNatSchG im Umweltbericht darzustellen. Die Umweltprüfung ist daher zugleich das Trägerverfahren für die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, die FFH-Prüfung, und die Projekt-UVP.³

Wie eben schon dargestellt, können Bauvorhaben und deren vorbereitende Planung mit Eingriffen in Natur und Landschaft i.S.d. Naturschutzrechts verbunden sein. Solche Eingriffe (§ 14 BNatSchG, § 14 NatSchG) sind nach § 15 Abs. 1 BNatSchG, § 15 Abs. 1 NatSchG, wenn möglich, zu vermeiden. Andernfalls müssen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchgeführt werden, um die Eingriffe zu kompensieren. Nach § 18 Abs. 1 BNatSchG richten sich die Maßnahmen zur Vermeidung, der Ausgleich und Ersatz ausschließlich nach dem BauGB, sofern die Eingriffe aufgrund von Bauleitplänen oder Innenbereichssatzungen nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB zu erwarten sind. Mit dieser Regelung hat der Bundesgesetzgeber das vormals umstrittene Verhältnis zwischen Naturschutz- und Baurecht klargestellt.

Die Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB hat nach § 1 a Abs. 3 BauGB auch die Vermeidung und den Ausgleich der durch den Plan zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft zu berücksichtigen. Vermeidung bedeutet das Unterlassen von Eingriffen, die, ggf. durch Schutzvorkehrungen, unterbunden werden können. Ausgleich beinhaltet i.d.R. Ersatzpflanzung, Renaturierung und/oder das Anlegen zusätzlicher Grünflächen.⁴ Nach den §§ 1 a Abs. 3 Satz 3 und 200 a BauGB können derartige Eingriffe in Natur und Landschaft auch an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs ausgeglichen werden. Wie weit diese Möglichkeit zum Ausgleich auch an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs genutzt wird, muß die weitere Entwicklung zeigen. Theoretisch könnte man so weit gehen, daß eine Gemeinde, die einen Bebauungsplan mit Eingriffen in Natur und Landschaft aufstellt, mit einer Nachbargemeinde durch öffentlich-rechtlichen Vertrag regelt, daß der Eingriff durch Maßnahmen in der Nachbargemeinde ausgeglichen wird. Ob dies unter Berücksichtigung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und im Einklang mit den Zielen der Raumordnung, des Naturschutzes und der Landschaftspflege noch als zulässig angesehen werden kann, bedarf noch der Klärung durch die Rechtsprechung.⁵

(1) Integration der Eingriffsregelung in die Bauleitplanung

Die früher für Baden-Württemberg auf der Grundlage des damaligen NatSchG des Landes vertretene Rechtsauffassung⁶, wonach Bauleitpläne für sich noch keinen Eingriff in Natur und Landschaft darstellen, weil sie keine Zulassungsentscheidung über Vorhaben seien, ist durch § 18 Abs. 1 BNatSchG i.V.m. §§ 1 a, 2 Abs. 4 BauGB hinfällig. Nach der neuen Rechtslage soll im Verhältnis Bauleitplanung/Eingriffsregelung nur noch auf einer Ebene, nämlich der Bauleitplanung, geprüft werden, ob ein Eingriff vorliegt. Durch § 1a BauGB wird die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in die Bauleitplanung integriert. Damit ist sichergestellt, daß das im Naturschutzrecht geltende Verursacherprinzip und damit die grundsätzliche Pflicht zur

¹ vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urte. v. 10.12.2008 – 2 A 7.08 –, ZUR 2009, 429; HessVGH, Urte. v. 21.2.2008 – 4 N 867/07 –, NuR 2008, 352; BayVGH, Urte. v. 26.1.2007 – 1 BV 02.2147 –, NVwZ-RR 2007, 736; OVG Rheinland-Pfalz, Urte. v. 4.7.2006 – 8 C 11709/05 –, NuR 2007, 31; VGH Bad.-Württ., Urte. v. 24.3.2005 – 8 S 595/04 –, BauR 2005, 1743

² OVG Rheinland-Pfalz, Urte. v. 4.7.2006 – 8 C 11709/05 –, NuR 2007, 31; NdsOVG, Urte. v. 18.3.2010 – 1 KN 94/06 –

³ zur Verfahrensintegration der Umweltprüfung bei der Aufstellung von FNP und Landschaftsplänen, vgl. *Kment*, UPR 2007, 85 ff

⁴ im einzelnen BVerwG NuR 1997, 87 f

⁵ vgl. das Beispiel auf S. 13

⁶ vgl. VGH Bad.-Württ. NuR 1992, 335

Vermeidung und zum Ausgleich von Eingriffen auch auf der Ebene der Bauleitplanung im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB berücksichtigt werden (vgl. § 1a Abs. 3 BauGB). Die im Naturschutzrecht geltende Unterscheidung zwischen Ausgleich und Ersatz wird aber in § 1a Abs. 3 BauGB nicht übernommen. In der Bauleitplanung gilt vielmehr der modifizierte Ausgleichsbegriff des § 200a BauGB.¹

Gemäß § 18 Abs. 1 BNatSchG ist somit über die Vermeidung, den Ausgleich und den Ersatz nach den Vorschriften des BauGB zu entscheiden, wenn wegen der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind. Die Frage, ob und inwieweit ein FNP oder BP einen solchen Eingriff verursacht, beurteilt sich daher nach § 14 Abs. 1 BNatSchG. Die weitere Entscheidung über das „Ob“ und „Wie“ der Kompensation erfolgt dagegen im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB.

In einem ggf. nachfolgenden Baugenehmigungsverfahren findet die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung dann keine Anwendung mehr. Das gilt gem. § 18 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG auch für Vorhaben in bereits bestehenden Bebauungsplänen (§ 30 BauGB), bei sog. Planreife (§ 33 BauGB) und bei Vorhaben im nicht beplanten Innenbereich (§ 34 BauGB). Gemäß § 18 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG sind die §§ 14 - 17 BNatSchG aber bei Außenbereichsvorhaben (§ 35 BauGB) und planfeststellungsersetzenden Bebauungsplänen (z.B. § 17 Abs. 1 FStrG) zu beachten.

(2) Abwägung

Wie alle anderen im Bauleitplanverfahren zu prüfenden Belange unterliegt damit auch der Belang „Schutz von Natur und Landschaft“ der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB, was § 1a Abs. 3 Satz 1 BauGB ausdrücklich festlegt. Das der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zugrunde liegende Gebot der vollständigen Kompensation des Eingriffs wird durch die bauleitplanerische Abwägung insoweit relativiert. Das BVerwG hatte bereits zum Abwägungsgebot für die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in der Bauleitplanung nach der früheren Regelung in § 8a Abs. 1 S. 1 BNatSchG a.F. klargestellt, dass „die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege keinen abstrakten Vorrang vor den in der Bauleitplanung zu berücksichtigenden anderen Belangen haben. Das gilt sowohl für die Vermeidung von Beeinträchtigungen als auch für den Ausgleich unvermeidbarer Beeinträchtigungen oder den Ersatz für nicht ausgleichbare Beeinträchtigungen“. Auch das sonst im Rahmen der Eingriffs-/Ausgleichsregelung des Naturschutzrechts geltende Optimierungsgebot wird vom BVerwG abgelehnt. Dies führe jedoch nicht zur Schwächung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege, denn gegenüber den anderen öffentlichen, beispielhaft in § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB (§ 1 Abs. 6 BauGB n.F.) genannten Belangen, hätten die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege eine herausgehobene Bedeutung. Das Besondere des § 8a Abs. 1 Satz 1 BNatSchG (§ 1a Abs. 3 BauGB n.F.) bestehe darin, daß die in der Abwägung zu berücksichtigenden Naturschutzbelange über das Integritätsinteresse hinaus, falls dieses nicht gewahrt werden könne, auf das Kompensationsinteresse zu erweitern seien. Diesem Kompensationsinteresse ist deshalb nach Auffassung des BVerwGs aufgrund der in § 1a Abs. 3 S. 2 bis 5 BauGB vorgesehenen Möglichkeiten in geeigneter Weise und im erforderlichen Umfang Rechnung zu tragen.² Die gesetzliche Neuregelung in §§ 1a, 200a BauGB, § 18 BNatSchG hat das im Grunde übernommen.

Um zu einer gerechten Abwägung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege gem. § 1 Abs. 7 BauGB zu gelangen, bedarf es zunächst regelmäßig einer Bestandsaufnahme von Natur und Landschaft. Dies erfolgt zumeist im Rahmen der obligatorisch durchzuführenden Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB. Nach dessen Satz 2 wird der Untersuchungsumfang für jeden Bauleitplan von der Gemeinde festgelegt. Die Beteiligungen des Bauleitplanverfahrens dienen gem. § 4a Abs. 1 BauGB der möglichst vollständigen Ermittlung und zutreffenden Bewertung der von der Planung berührten Belange des § 1 Abs. 6 BauGB. Eine vollständige Erfassung der betroffenen Tier- und Pflanzenarten ist aber meist nicht erforderlich. Es kann auch ausreichen, wenn für die Bewertung des Eingriffs auf bestimmte Indikatorgruppen abgestellt wird.³ Ein bestimmtes Bewertungsverfahren ist dabei gesetzlich nicht vorgeschrieben. Daraus schließt das BVerwG, dass auch eine Bindung an die Ergebnisse eines fehlerfrei durchgeführten standardisierten Verfahrens zur Eingriffsbewertung nach § 1a Abs. 3 S. 1 BauGB nicht bestehe.⁴

¹ Louis, NuR 2004, 714 ff

² BVerwGE 104, 68 ff

³ BVerwG BauR 1997, 459

⁴ BVerwG UPR 1997, 409

(3) Ausgleich von Eingriffen durch Bauleitplanung

Kernvorschrift bei der Integration der Eingriffsregelung in das Bauleitplanungsverfahren ist § 1a Abs. 3 Satz 2 bis 5 BauGB. Danach kommen für die infolge der Planung zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft folgende Ausgleichsmöglichkeiten in Betracht:

- Ausgleich durch Darstellungen bzw. Festsetzungen nach §§ 5 und 9 BauGB als Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich. Diese Variante geht davon aus, dass der Ausgleich entsprechend der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung am Ort des Eingriffs erfolgt;
- Darstellungen und Festsetzungen zum Ausgleich gem. Satz 3 auch an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs, soweit dies mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und den Zielen der Raumordnung sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege vereinbar ist. Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung wird insoweit zugunsten eines weiträumigeren Ausgleichs erweitert. Insofern kann auf die obigen Ausführungen zu den sog. Ersatzmaßnahmen Bezug genommen werden;
- vertragliche Vereinbarungen i.S.v. § 11 BauGB gem. § 1 Abs. 3 Satz 4, 1. Var.) als Alternative zu Darstellungen und Festsetzungen;¹
- sonstige Maßnahmen zum Ausgleich auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen, § 1 Abs. 3 Satz 4, 2. Var. BauGB

§ 1a Abs. 3 Satz 5 BauGB legt schließlich fest, daß ein Ausgleich nicht erforderlich ist, soweit die Eingriffe bereits vor der planerischen Entscheidung erfolgt sind oder zulässig waren. Dies ist beispielsweise für die Umwandlung von Industriebrachen und Konversionsstandorte (z.B. Kaserne Münsingen) bedeutsam, weil ein Ausgleich nicht erforderlich ist, wenn ohne zusätzliche Beeinträchtigung von Natur und Landschaft anstelle einer nicht mehr genutzten Bebauung eine neue Bebauung treten soll.

Weil der Ausgleich an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs mit den Regelungen im BNatSchG nicht ohne weiteres einhergeht, wird § 1a Abs. 3 Satz 3 BauGB durch § 200a BauGB ergänzt. In § 200a Satz 1 BauGB werden die gem. § 15 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG in einem Stufenverhältnis der Vor- und Nachrangigkeit stehenden Begriffe des Ausgleichs und des Ersatzes unter dem eigenständigen Oberbegriff eines „städtebaulichen Ausgleichs“ i.S.d. § 1a Abs. 3 BauGB zusammengefasst. Der naturschutzrechtlich gegebene Vorrang des Ausgleichs am Ort des Eingriffs vor einer Kompensation an anderer Stelle gilt daher für den städtebaulichen Ausgleich nach dem BauGB nicht. § 200a Satz 2 BauGB hebt zudem das Gebot des nach Naturschutzrecht auch für den Ersatz weitgehend geltenden räumlichen Zusammenhangs mit dem Eingriff auf, wenn den Voraussetzungen des § 1a Abs. 3 Satz 3 BauGB entsprochen ist. Diese Erweiterungen erlauben einen sehr flexibel zu bewerkstellenden Ausgleich der infolge der Bauleitplanung zu erwartenden Eingriffe gerade in räumlicher Hinsicht und eröffnen damit den notwendigen räumlichen Spielraum für einen eigenständigen Ausgleichsbebauungsplan.² Zur Klarstellung ist hervorzuheben, daß die Ausweisung eines Schutzgebiets (z.B. LSG oder NSG durch die Naturschutzbehörde oder eines geschützten Grünbestands durch die Gemeinde selbst) kein Ausgleich für einen bebauungsplanbedingten Eingriff in Natur und Landschaft sein kann.³

(4) Ausgleich durch die Gemeinde

Das Verursacherprinzip als Grundelement der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nach §§ 14 ff. BNatSchG, §§ 14 NatSchG wird gleichwohl auch im Bauleitplanverfahren beibehalten. Gemäß § 135 a Abs. 1 BauGB sind festgesetzte Ausgleichsmaßnahmen i.S.d. § 1a Abs. 3 BauGB vom Vorhabensträger durchzuführen. Das setzt aber in aller Regel voraus, daß die Maßnahme zum Ausgleich am Ort des Eingriffs im Bebauungsplan z.B. durch ein Pflanzgebot auf dem begünstigten Baugrundstück festgesetzt ist. Alternativ dazu kann die Durchführung an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs auch vertraglich vereinbart werden, wenn z.B. der Verursacher anderenorts im Gemeindegebiet über Flächen verfügt, die ökologisch aufgewertet werden können. Sieht das planerische Konzept den Ausgleich an anderer Stelle vor und stehen keine aufwertungswürdigen Flächen zur Verfügung, soll gemäß § 135a Abs. 2 S. 1 BauGB die Gemeinde diesen Ausgleich anstelle und auf Kosten der Vorhabensträger oder der Eigentümer der durch die Bauleitplanung begünstigten Grundstücke quasi im Wege einer „Ersatzvornahme“ durchführen und insoweit auch die erforderlichen Flächen bereitstellen. Dem dienen die besonderen Zuordnungsdarstellungen des § 5 Abs. 2a BauGB und insbesondere die Zuordnungsfestsetzungen des § 9 Abs. 1a BauGB, weil sie die „Kostenumlage“, ähnlich wie bei der Erschließung, ermöglichen. Entscheidend sind dabei die Festsetzungen des Bebauungsplans gem. § 9 Abs. 1a Satz 2, 1. Hs. BauGB, die den Eingriffsflächen die entsprechenden Ausgleichsmaßnahmen zuordnen. Mit dieser Zuordnung kann die Gemeinde die Ausgleichskosten gemäß § 135a Abs. 2 Satz 1 BauGB vom

¹ BVerwG DVBl. 1997, 1121

² Battis/Krautzberger/Löhr, NVwZ 1997, 1145 ff

³ VGH Bad.-Württ., Urf. v. 4.5.2006 - 5 S 564/05 -, NuR 2006, 790)

Vorhabensträger zurückverlangen. Gem. § 9 Abs. 1a Satz 2 Hs. 2 BauGB kann auch eine Zuordnung zu gemeindeeigenen, planerisch nicht weiter gesicherten Flächen erfolgen, wenn auf diesen der Ausgleich erfolgen soll. Vorrangig ist damit aber nach § 9 Abs. 1a Satz 1 BauGB eine Zuordnung der Kompensation von einem „Eingriffsbebauungsplan“ zu einem eigenständigen „Ausgleichsbebauungsplan“ eröffnet.¹

(5) Öko-Konto

Mit dem Öko-Konto werden Eingriff und Ausgleich räumlich und zeitlich vollständig entkoppelt. So können z.B. schon vor den Baumaßnahmen im Plangebiet an ganz anderer Stelle im Gemeindegebiet Maßnahmen für den Naturschutz ausgeführt werden. Diese nach § 135a Abs. 2 Satz 2 BauBG zulässige Variante kann auf der Grundlage von Ausgleichsdarstellungen des Flächennutzungsplans, aufgrund eines „Ausgleichsbebauungsplans“ oder auf sonst hierzu von der Gemeinde bereitgestellten Flächen verwirklicht werden. Die Naturschutzmaßnahmen werden sozusagen für spätere Eingriffe als „Ökoguthaben“ verbucht. Mit der späteren Bauausführung können dann diese Maßnahmen als an sich zu leistender Ausgleich „abgebucht“ werden. Allerdings muss dazu bereits bei Durchführung der Naturschutzmaßnahmen zweifelsfrei feststehen, dass ihnen die Funktion dieses künftigen Ausgleichs zukommt. Die schlichte „Umwidmung“ bereits schon aus anderen Gründen aufgewerteter Flächen als nun anzurechnende Ausgleichsmaßnahme ist deshalb als klarer „Etikettenschwindel“ unzulässig.

Dem entspricht § 16 Abs. 2 BNatSchG, der i.V.m. § 16 Abs. 1 NatSchG u.a. fordert, daß

1. die Naturschutzbehörde der Maßnahme zuvor zugestimmt hat und
2. die günstigen Wirkungen zum Zeitpunkt der Anrechnung von der Naturschutzbehörde bestätigt werden.

Sind die Voraussetzungen des § 16 Abs. 1 NatSchG gegeben, besteht auf die Anrechnung der Kompensationsmaßnahmen ein Rechtsanspruch. Beim Öko-Konto bedarf es daher einer zusätzlichen Vereinbarung zwischen dem Betreiber und Inhaber des Öko-Kontos und dem Vorhabenträger, daß für den Eingriff entsprechende Maßnahmen zur Verfügung stehen. Dazu genügt eine Bescheinigung, die den Antragsunterlagen beizufügen ist.²

c) Erschließung

Bei der Bauleitplanung sind die Erschließungsmaßnahmen nicht zuletzt deshalb von besonderer Bedeutung, weil die Herstellung der Erschließungsanlagen äußerst kostenträchtig ist. Zur Erschließung im weiteren Sinne gehört die verkehrliche Anbindung ebenso wie die Ankopplung an das öffentliche Versorgungsnetz. Im Bauverfahren ist es regelmäßig erforderlich, durch entsprechende Festsetzungen das Plangebiet an das vorhandene Straßennetz anzubinden. Ebenso muß für die innere Erschließung des Gebiets gesorgt werden. Neben der Straßenanbindung sind möglichst Anbindungen für den öffentlichen Personennahverkehr vorzusehen. Hinzu kommen die notwendigen Vorrichtungen für die Versorgung mit Wasser, Gas, Strom, Telekommunikationseinrichtungen sowie Fernwärme. Darüber hinaus sind die Entsorgungsanlagen zu schaffen, insbesondere also die Abwasserkanalisation.

§ 1 Abs. 6 Nr. 7 e), 8 d) und e) sowie Nr. 9 BauGB regeln dazu beispielsweise, daß bei der Aufstellung der Bauleitpläne neben den Belangen des Verkehrs, einschließlich des öffentlichen Personennahverkehrs, diejenigen des Post- und Telekommunikationswesens, der Versorgung, insbesondere mit Energie und Wasser, der sachgerechte Umgang mit Abfällen und Abwässern zu berücksichtigen sind. Nach § 5 Abs. 2 Nr. 4 BauGB können bereits im Flächennutzungsplan Flächen für Versorgungsanlagen, die Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung, für Ablagerungen sowie für Hauptversorgungs- und Hauptabwasserleitungen dargestellt werden. Ähnliches gilt nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 bis 14 BauGB für die Festsetzungen des BPs.

Der BP ist nach § 125 Abs. 1 BauGB die Voraussetzung für die Herstellung von Erschließungsanlagen. Erschließungsanlagen sind nach § 127 Abs. 2 BauGB zum einen die öffentlichen zum Anbau bestimmten Straßen, Wege und Plätze, die öffentlichen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen mit Kraftfahrzeugen nicht befahrbaren Verkehrsanlagen innerhalb der Baugebiete (z. B. Fußwege, Wohnwege) sowie Sammelstraßen innerhalb der Baugebiete. Sammelstraßen sind öffentliche Straßen, Wege und Plätze, die selbst nicht zum Anbau bestimmt, aber zur verkehrlichen Anbindung der Baugebiete notwendig sind. Erschließungsanlagen sind auch Parkflächen und Grünanlagen mit Ausnahme von Kinderspielplätzen, soweit sie Bestandteil der genannten Verkehrsanlagen oder nach städtebaulichen Grundsätzen innerhalb der Baugebiete zu deren Erschließung notwendig sind sowie Anlagen zum Schutz von Baugebieten gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des BImSchG, wie z.B. Lärmschutzwälle. Nach § 126 BauGB ist der Grundstückseigentümer verpflichtet, das

¹ kritisch *Louis NuR* 1998, 113

² *Louis NuR* 2004, 714 ff

Anbringen von Haltevorrichtungen und Leitungen für die Beleuchtungskörper der Straßenbeleuchtung einschließlich der Beleuchtungskörper und des Zubehörs sowie von Kennzeichen und Hinweisschildern für Erschließungsanlagen auf seinem Grundstück zu dulden.

d) Das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB

§ 1 Abs. 7 BauGB ist die zentrale materiell-rechtliche Vorgabe für die gemeindliche Bauleitplanung. Danach hat sich die planerische Willensbildung der Gemeinde in der Weise zu vollziehen, daß bei der Aufstellung der Bauleitpläne nach Ermittlung und Bewertung bzw. Gewichtung der für die Planung erheblichen öffentlichen und privaten Belange (formelle Anforderung an das Verfahren nach § 2 Abs. 3 BauGB) diese gemäß § 1 Abs. 7 BauGB gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind. Damit ist es von besonderer Bedeutung, die konkret betroffenen Belange zu erkennen und mit möglichst optimalem Ergebnis zueinander ins Verhältnis zu bringen. Welches Gewicht den unterschiedlichen Belangen im Einzelfall zukommt, richtet sich nach den besonderen örtlichen Verhältnissen der einzelnen Gemeinde und der konkreten Planung. Voraussetzung jeder Abwägung ist daher nach § 2 Abs. 3 BauGB, daß die Belange, welche für die Abwägung von Bedeutung sein können (Abwägungsmaterial), möglichst umfassend und vollständig zu ermitteln und zu bewerten. Das Verfahren zur Ermittlung des Abwägungsmaterials (Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden gemäß §§ 3, 4 und 4a BauGB wird nachstehend Abschnitt V. näher behandelt.

Das BauGB enthält somit zwei Bestimmungen, die sich mit dem Vorgang und dem Ergebnis der Abwägung beschäftigen. § 2 Abs. 3 BauGB erfasst dabei als formelle Vorschrift den Vorgang der Ermittlung und Bewertung der abwägungsrelevanten Tatsachen. § 1 Abs. 7 BauGB verlangt als materielle Vorgabe an die Bauleitplanung den gerechten Ausgleich der betroffenen Belange gegen- und untereinander.

Die Abwägungsentscheidung der Gemeinde vollzieht sich dabei in vier Schritten:

1. Zuerst müssen die betroffenen Belange ermittelt und das relevante Abwägungsmaterial zusammengestellt werden. Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung, die Planauslegung nach § 3 Abs. 2 BauGB sowie die Beteiligung der Behörden und der sonstigen Träger öffentlicher Belange dienen insoweit vor allem dazu, das relevante Abwägungsmaterial möglichst vollständig zu ermitteln. Diese Ermittlung der abwägungserheblichen Belange gem. § 2 Abs. 3 BauGB ist ein formales Erfordernis an die Bauleitplanung.
2. Der nächste Schritt der Abwägung ist die sog. Einstellung der Belange. „Einstellen“ heißt dabei, dass die konkret abwägungserheblichen gegenwärtigen und zukünftigen Belange vollständig in die Entscheidung einbezogen und im Rahmen der zu treffenden Entscheidung berücksichtigt werden. Dieser 2. Schritt wird ebenfalls von § 2 Abs. 3 BauGB erfasst, da eine ordnungsgemäße Abwägung nicht nur die vollständige Ermittlung der abwägungserheblichen Belange verlangt, sondern auch deren weitere Berücksichtigung im Verfahren. Die fraglichen Belange in die Entscheidung einzustellen ist damit notwendige Vorstufe zu ihrer sachlichen Bewertung und für den gerechten Ausgleich dieser Belange gegen- und untereinander. Deswegen gehört die von § 2 Abs. 3 BauGB geforderte (vollständige) Einstellung des Abwägungsmaterials in die Entscheidung als verfahrensrechtlicher Vorgang ebenfalls zu den formellen Anforderungen an die Bauleitplanung.
3. Der dritte Schritt betrifft den Vorgang der Bewertung der abwägungserheblichen Belange. Die Gemeinde hat dazu den objektiven Inhalt der Belange zu bestimmen und die einzelnen Belange zu gewichten. Sie muss dabei jedem konkret betroffenen Belang das ihm zukommende tatsächliche Gewicht beimessen. Ausgehend von § 2 Abs. 3 BauGB, der neben der Ermittlung auch vom Bewerten des Abwägungsmaterials spricht, wird auch diese dritte Phase der formellen Seite der Bauleitplanung zugerechnet. Dies erscheint insofern sachgerecht und folgerichtig, als diese Bewertung der einzelnen Belange noch nicht den von § 1 Abs. 7 BauGB verlangten Ausgleich der Belange, sondern vergleichbar dem Ermittlungsvorgang noch das Verfahren vor der eigentlichen Abwägungsentscheidung betrifft. Verlangt wird von § 2 Abs. 3 BauGB insoweit die zutreffende Bewertung des einzelnen Belanges.
4. Erst der vierte und letzte Schritt betrifft schließlich den Ausgleich der einzelnen Belange gegeneinander und untereinander und damit den eigentlichen Abwägungsvorgang. Die Gemeinde hat hierbei zu klären, welchen Belangen sie in der konkreten Situation den Vorrang einräumt und welche anderen Belange zwangsläufig zurücktreten müssen. Diese vierte Phase des inhaltlichen Ausgleichs der verschiedenen Belange ist der eigentliche Kern der Abwägungsentscheidung des § 1 Abs. 7 BauGB, weshalb die Anforderungen des § 1 Abs. 7 BauGB der materiellen Seite der Bauleitplanung zuzurechnen sind.

Das Abwägungsgebot stellt damit zentrale Anforderungen bei der Anwendung der Leitsätze des § 1 Abs. 5 und 6 BauGB. Es steht deshalb auch im Mittelpunkt bei der inhaltlichen Überprüfung der Bauleitpläne durch die Genehmigungsbehörden und Gerichte. Rechtsprechung¹ und Literatur haben zur Anwendung des Abwä-

¹ vgl. bereits BVerwGE 34, 301 ff.

gungsgebotes Grundsätze entwickelt, die einmal den Abwägungsvorgang (nachstehend Punkt 1 und 2), zum anderen das Abwägungsergebnis (nachstehend Punkt 3 und 4) betreffen.

Das Gebot gerechter Abwägung ist danach verletzt, wenn

1. eine sachgerechte Abwägung überhaupt nicht stattgefunden hat (Abwägungsausfall),

Beispiel:

Eine Gemeinde weist in einem Bebauungsplan eine Straßenfläche von mehr als 12 m Breite aus, ohne daß überhaupt erkennbar ist, welche Funktion die Straße künftig erhalten soll. Hier fehlt es schon am Abwägungsvorgang.¹

2. in die Abwägung Belange nicht eingestellt worden sind, die nach Lage der Dinge hätten eingestellt werden müssen (Abwägungsdefizit),

Beispiel:

Eine Gemeinde weist in der Nähe eines Ziegeleibetriebs ein Wohngebiet aus. Sie stellt zwar Überlegungen an, wie Lärmimmissionen, die von der Ziegelei auf das Wohngebiet ausgehen, vermieden werden können, übersieht jedoch, daß auch Abgase des Brennofens die künftigen Bewohner des Wohngebiets beeinträchtigen können. Der VGH Bad.-Württ. bejaht einen Abwägungsfehler in der Form des Abwägungsdefizits, weil der Gemeinde zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses über den Bebauungsplan nicht sämtliche möglicherweise planungsrelevante Umstände bekannt und Gegenstand der Abwägung gewesen sind.²

3. die Bedeutung der betroffenen Belange verkannt worden ist (Abwägungsfehleinschätzung),

Beispiel:

Unmittelbar neben einem bestehenden Wohngebiet mit ein- und zweigeschossiger Bebauung hatte die Stadt ein neues Wohngebiet mit sechs- bis achtgeschossigen Punkthäusern geplant. Der VGH Bad.-Württ. kam zu dem Ergebnis, daß durch diese wuchtigen Baumassen das Wohnklima im bisherigen Baugebiet erheblich verschlechtert werde und damit private Belange beeinträchtigt seien. Zwar sprächen öffentliche Belange (Senkung der Baukosten, rationelle Ausnutzung der knappen Bauflächen, Setzung städtebaulicher Akzente) grundsätzlich für eine verdichtete Bauweise. Für den konkreten Standort der Punkthäuser gerade unmittelbar neben der niedrigen Einzelhausbebauung seien jedoch keine hinreichend schwerwiegenden Gründe ersichtlich. Die Stadt habe daher bei der Standortwahl die privaten Belange der in unmittelbarer Nähe wohnenden Eigentümer nicht ausreichend berücksichtigt.³

Betroffen können hier insbesondere die Optimierungsgebote gem. § 1a Abs. 2 Satz 1 Hs. 1 BauGB (Bodenschutzklausel), § 50 BImSchG (Trennungsgrundsatz) und § 2 Abs. 3 BNatSchG sein.⁴

4. der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen oder privaten Belange in einer Weise vorgenommen worden ist, der zur objektiven Gewichtigkeit der einzelner Belange außer Verhältnis steht (Abwägungsdisproportionalität).

Beispiel:

Eine Gemeinde weist durch Bebauungsplan in einem räumlich abgesetzten Ortsteil von bisher 50 Einwohnern ein Wohngebiet mit 17 Häusern aus, das durch eine in die freie Landesstraße einmündende Straße erschlossen werden soll. Nach Auffassung der Gemeinde dient die Planung den Wohnbedürfnissen der Bevölkerung. Das BVerwG kommt dagegen zu dem Ergebnis, daß durch die Ausweisung des Gebietes andere öffentliche Belange ungleich schwerer beeinträchtigt würden: Die Erschließung des Gebietes über eine gefährliche Zufahrt zur freien Außenstrecke der Landstraße beeinträchtigt sowohl die Verkehrssicherheit auf der Landstraße wie auch die Sicherheit der Bevölkerung im allgemeinen. Die neue Siedlung mit 17 Häusern abseits jeglicher Infrastruktur zur Bedarfsdeckung stelle zudem die Ausweisung einer städtebaulich unerwünschten Splittersiedlung dar.⁵

Eine bedeutsame Ausformung des Optimierungsgebots ist der Trennungsgrundsatz des § 50 BImSchG, auf dessen Inhalt bereits oben eingegangen wurde.

Als weitere Konkretisierung der Abwägungsanforderungen beachtlich ist auch das Gebot der Konfliktbewältigung. Danach muß die Gemeinde großräumige Konflikte, die mit ihrer Planung verbunden sind, grds. im aktuellen Planaufstellungsverfahren bewältigen. Sie darf diese also regelmäßig nicht einem späteren Genehmigungsverfahren überlassen. Andererseits ist aber auch der Grundsatz planerischer Zurückhaltung als Ausdruck der individuellen Baufreiheit zu beachten. Fälle, in denen bspw. wegen der Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme mit entsprechenden Duldungspflichten eine Konfliktbewältigung sachgerechter auf Ebene der Einzelgenehmigung oder nachgeordneter Planungsebenen erfolgen kann, dürfen daher z.B. einem nach-

¹ VGH Bad.-Württ. BRS 18 Nr. 2

² Beschl. v. 17.7. 1973 — II 62/73 —

³ BRS 17 Nr. 6 (Tübinger Hochhausfall)

⁴ BVerwGE 71, 163 (165)

⁵ BRS 22 Nr. 4

folgenden Baugenehmigungsverfahren überlassen werden.¹ Lediglich in solchen kleinräumigen Konflikte, die nur die Nutzung einzelner Grundstücke betreffen, darf die Gemeinde also eine planerische Zurückhaltung dahingehend ausüben, daß das Baugenehmigungsverfahren mit § 15 BauNVO ein geeignetes Instrument zur Lösung derartiger nur partieller Konflikte bereit stellt.

Nicht zuletzt muß die Gemeinde, um dem Gebot Abwägung zu genügen, grds. zur gerechten Abwägung bereit sein (Abwägungsoffenheit).² Sie muß dafür „offen“ sein, d.h. sie darf sich aufdrängenden Planungsalternativen nicht verschließen und muß diese in ihre Überlegungen einstellen. Andernfalls ist die Abwägung defizitär, da das erforderliche Abwägungsmaterial entweder nicht vollständig ermittelt oder jedenfalls nicht vollständig eingestellt in die Abwägung wurde. Die Ablehnung einer Alternative überschreitet allerdings nur dann den Abwägungsspielraum nach § 1 Abs. 7 BauGB, wenn es sich offensichtlich um eine objektiv bessere Lösung handelt.

In der Praxis treten Gemeinden häufig mit einem in Besprechungen, Verträgen oder Zusagen erarbeiteten Plankonzept in das Verfahren zur Aufstellung eines Bauleitplanes ein. Dann stellt sich die Frage der Vereinbarkeit solcher Vorwegbindungen mit den Bestimmungen in §§ 2 Abs. 3 und 1 Abs. 7 BauGB. Das BVerwG nimmt insoweit jedoch keine unzulässige Verkürzung einer Abwägungsentscheidung an, wenn die Vorwegnahme sachlich gerechtfertigt war, weil die Gemeinde bspw. einen Investor an der Hand hat, der ein großflächiges Baugebiet nach einem bestimmten Konzept bebauen will, das den gemeindlichen Vorstellungen entspricht, die Entscheidungszuständigkeit innerhalb der Gemeinde z.B. durch die Einbindung des Gemeinderat in Besprechungen, Vertragsgestaltungen gewahrt ist und der Bebauungsplan inhaltlich nicht zu beanstanden ist, er also auch ohne die Vorabsprachen ordnungsgemäßes Ergebnis einer freien Bauleitplanung sein könnte und insbesondere dem Gebot der inhaltlichen Konfliktbewältigung genügt.³

Ein Fehler im Abwägungsvorgang (Abwägungsausfall oder -defizit) stellt zwar stets einen Verstoß gegen § 1 Abs. 7 BauGB dar. Nach § 214 Abs. 3 BauGB sind derartige Fehler aber nur dann beachtlich, wenn der Fehler im Abwägungsvorgang offensichtlich auf das Abwägungsergebnis von Einfluß gewesen sind. Möglich Folge ist die (zumindest teilweise) Nichtigkeit des Bauleitplanes.

Fehler im Abwägungsergebnis (Abwägungsfehlschätzung und -disproportionalität) sind immer beachtlich und führen stets zur Nichtigkeit des Bebauungsplans. Der Fehler wird jedoch gem. § 215 Abs. 1 BauGB unbeachtlich, er trotz des Hinweises nach Abs. 2 nicht innerhalb eines Jahres schriftlich gerügt wird.

Wenn die einzelne Belange richtig ermittelt und bewertet, im Weiteren sich die planende Gemeinde in der Kollision zwischen verschiedenen annähernd gleichgewichtigen öffentlichen oder privaten Belangen jedoch für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines anderen entscheidet, ist dies rechtlich nicht zu beanstanden. Ein solches Ergebnis ist Folge der planerischen Abwägungsentscheidung der Gemeinde als Ausdruck ihrer Planungshoheit und entspricht dem Wesen der gesetzlich vorgesehenen Abwägung. Das Abwägungsgebot ist dann nicht verletzt. Wenn also keiner der eben dargestellten Abwägungsmängel vorliegt, ist festzustellen, daß die Gemeinde das Gebot gerechter Abwägung in §§ 2 Abs. 3 und 1 Abs. 7 BauGB beachtet hat.⁴

¹ vgl. BVerwG, Beschl. v. 26.06.2007 - 4 BN 24.07 -, BRS 71 Nr. 15

² BVerwG DVBl. 1980, 233 ff

³ BVerwG DVBl. 1974, 767 ff. „Flachglasfall“

⁴ BVerwG DVBl. 1974, 767 ff

III. Der Flächennutzungsplan, § 5 BauGB

Das grundlegende städtebauliche Steuerungsinstrument ist der FNP als vorbereitender Bauleitplan (§ 1 Abs. 2 BauGB). In ihm ist die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen und zwar grundsätzlich für das gesamte Gemeindegebiet, § 5 Abs. 1 BauGB. Plangebiet und Gemeindegebiet müssen also übereinstimmen. Teilflächennutzungspläne sind nur ausnahmsweise zulässig.

Gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 BauGB können jedoch Teile des Gemeindegebietes von der Planung ausgenommen werden, wenn die Grundzüge der Art der Bodennutzung in der Gemeinde nicht berührt werden und eine Darstellung der betreffenden Flächen zu einem späteren Zeitpunkt beabsichtigt ist. Dies ist aber nur bei einzelnen Flächen zulässig, über deren Nutzung noch keine Entscheidung getroffen werden kann und wenn sich dies nicht auf benachbarte Flächen und deren Nutzungsfeststellung auswirkt.

Die Genehmigungsbehörde kann gemäß § 6 Abs. 3 BauGB räumliche oder sachliche Teile des FNPs von der Genehmigung ausnehmen, wenn Versagungsgründe nach § 6 Abs. 2 BauGB nicht ausgeräumt werden können. Obwohl in § 6 Abs. 3 BauGB nicht ausdrücklich erwähnt, müssen auch hierfür die materiell-rechtlichen Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 Satz 2 BauGB vorliegen, d. h. die Grundzüge der Art der Bodennutzung i.S.v. § 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB dürfen nicht berührt werden.

Außerdem kann nach § 6 Abs. 4 Satz 1 BauGB die höhere Verwaltungsbehörde räumliche und sachliche Teile des FNPs vorweg genehmigen. Unter einem räumlichen Teil ist hierbei etwa ein bestimmtes Baugebiet, unter einem sachlichen Teil z.B. eine überörtliche Verkehrsachse oder eine Darstellung i.S.d. § 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB (Einrichtungen zur Versorgung mit Dienstleistungen) zu verstehen.

Für den FNP besteht, abgesehen von der Ausnahme in § 8 Abs. 2 S. 2 BauGB, eine gemeindliche Planungspflicht.

1. Rechtsnatur des Flächennutzungsplanes

Der FNP ist weder Norm noch Verwaltungsakt, sondern eine „hoheitliche Maßnahme eigener Art“.¹ Das hat zur Folge, daß der FNP i.d.R. keine unmittelbaren rechtlichen Wirkungen gegenüber dem einzelnen Bürgern (Grundstückseigentümern) entfaltet. Diese können den FNP daher grds. weder mit Normenkontroll-, noch mit Anfechtungsklage angreifen. Anderes gilt nur für die Darstellung von Vorrangflächen gemäß § 35 Abs. 3 BauGB.

Auch wenn er insofern keine verbindlichen Regelungen enthält, kann der FNP gleichwohl erhebliche tatsächliche Auswirkungen haben. Wenn beispielsweise bisherige Flächen für die Landwirtschaft als Baufläche ausgewiesen werden, entsteht dadurch sogenanntes Bauerwartungsland mit der Folge, daß auf dem Grundstücksmarkt dafür im Falle des Verkaufes deutlich höhere Preise zu erlösen sein werden.

Trotz dieses Charakters wird der FNP in mehrfacher Hinsicht verbindlich:

1. Die planende Gemeinde ist bei der Aufstellung der Bebauungspläne an das Grundkonzept des Flächennutzungsplans gebunden (§ 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB);
2. sonstige öffentliche Planungsträger (z. B. Straßenbaubehörden, Landwirtschaftsamt, Schulbehörden), die bei seiner Aufstellung beteiligt waren und dem FNP nicht widersprechen, sind zur Anpassung ihrer Fachplanungen verpflichtet (§ 7 BauGB).
3. Die Darstellung sog. Vorrangflächen verhindert gem. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB regelmäßig die Errichtung der entsprechenden Anlagen außerhalb dieser Bereiche (z.B. Windkraftparks).

2. Inhalt des Flächennutzungsplanes

Der FNP ist der umfassende städtebauliche Entwicklungsplan der Gemeinde. In ihm finden raumrelevante Maßnahmen, Vorhaben und Absichten der Gemeinden ihren Niederschlag. Er ist die verwaltungsinterne Grundlage für die Entwicklung des Gemeindegebietes, koordiniert und integriert die überörtlichen Planungen und transformiert vor allem die landesplanerischen Ziele und Aktivitäten in den örtlichen Bereich, § 1 Abs. 4 BauGB - Anpassungsgebot -. Aus dem FNP sind die Bebauungspläne zu entwickeln, § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB - Prinzip der Zweistufigkeit der Bauleitplanung -.

Der FNP weist i.d.R. einen Maßstab von 1:10.000 bis 1:50.000 auf. Der Maßstab wird vom Plangeber gewählt und hängt sowohl vom planerischen Detaillierungsgrad wie auch von der Plangebietsgröße ab. Die grafisch-

¹ VGH Bad.-Württ. VBIBW 1974, 186

kartografische Darstellung wird durch die Begründung ergänzt, in der die Gemeinde die ihren Planungszielen zu Grunde liegenden Erwägungen erläutert. Um die Lesbarkeit verschiedener Flächennutzungspläne zu gewährleisten, hat sich die farbliche und symbolische Ausgestaltung an den Vorgaben der Planzeichenverordnung (PlanZV) zu orientieren. Aufgrund des vergleichsweise kleinen Maßstabs eröffnen die Darstellungen des FNP (im Gegensatz zu den Festsetzungen eines BPs) hinsichtlich ihrer räumlichen Ausdehnung einen gewissen Auslegungsspielraum; der FNP ist also nicht „parzellenscharf“.

Als städtebauliches Entwicklungsprogramm der Gemeinde legt der FNP die beabsichtigte Art der Bodennutzung in den Grundzügen fest, § 5 Abs. 1 BauGB. Der FNP ist - anders als der BP - somit auf die Darstellung der Bodennutzung im Wege der Bereichs- und Entwicklungscharakterisierung beschränkt, nicht hingegen im Sinne exakter Grenzziehung. Dagegen sind Aussagen über den zeitlichen Ablauf der vorgesehenen Entwicklung sowie über deren Finanzierung als verbindliche Regelungen nicht möglich. Diese können jedoch u.U. in der dem Flächennutzungsplan beizufügenden Begründung (§ 5 Abs. 5 BauGB) enthalten sein (vgl. unten).

Dies bedeutet im einzelnen:

1. Die Darstellungen haben sich aufgrund der Ausrichtung des FNPs auf solche Aussagen zu beschränken, die zur Materie des Bodenrechts gem. Art. 74 I Nr. 18 GG zu zählen sind. § 5 Abs. 2 BauGB zählt exemplarisch auf, welche Flächendarstellungen hierzu gehören. Ausgeschlossen sind etwa Darstellungen zur Baugestaltung.
2. Die Art der Bodennutzung ist zudem nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde darzustellen. Die Ermittlung künftiger Bedürfnisse setzt eine Prognose voraus, deren zeitliche Reichweite notwendigerweise begrenzt werden muß, wobei ein zeitlicher Horizont von bis zu 15 Jahren angemessen sein wird.
3. Die Darstellung der Art der Bodennutzung hat in Grundzügen zu erfolgen. Damit erweist sich der FNP als Bodennutzungskonzept, das der verbindlichen Bauleitplanung zwar Spielräume zur Umsetzung offenhält, jedoch Entscheidungsprämissen für das weitere Verwaltungshandeln festlegt. Der FNP darf also nicht aufgrund des Bestimmtheitsgrades seiner Darstellungen faktisch an die Stelle eines BPs treten.¹

a) Darstellungen

Was Inhalt des FNPs sein kann, zählt § 5 Abs. 2 BauGB beispielhaft auf. Der Katalog dieser Norm enthält drei Untergruppen von Darstellungen:

- Darstellung der für die Bebauung vorgesehenen Flächen (Nr. 1),
- Darstellung der öffentlichen und privaten Infrastruktur (Nr. 2 - 5),
- Darstellung der sonstigen Nutzung von Flächen (Nr. 6 bis 10).

Aus der Formulierung des einleitenden Satzes von § 5 Abs. 2 BauGB („können insbesondere dargestellt werden“) ergibt sich, daß die Aufzählung weder abschließend ist noch muß die Gemeinde alle darin aufgezählten Darstellungen im FNP vornehmen. Welche Darstellungen im Einzelfall erforderlich sind, ergibt sich vielmehr aus den tatsächlichen Gegebenheiten und Notwendigkeiten. Während es z.B. kaum denkbar ist, daß ein FNP keine Darstellungen über Bau-, Verkehrs- und Gemeinbedarfsflächen enthält, können beispielsweise Wasserflächen oder Flächen für Aufschüttungen o.ä. fehlen, weil diese Nutzungsarten in der Gemeinde nicht vorhanden oder bedeutungslos sind.

Soweit es erforderlich ist, hat die Darstellung der für die Bebauung vorgesehenen Flächen gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung (Bauflächen), der besonderen Art und dem allgemeinen Maß ihrer baulichen Nutzung (Baugebiete), sowie nach dem allgemeinen Maß der baulichen Nutzung zu erfolgen. Die einzelnen Bauflächen sind in der Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (BauNVO) definiert, § I Abs. 1 BauNVO.

Bauflächen können gem. § 1 Abs. 1 BauNVO sein:

1. Wohnbauflächen (W); sie dienen ausschließlich oder vorwiegend dem Wohnen.
2. Gemischte Bauflächen (M); sie dienen sowohl dem Wohnen wie dem Arbeiten in den Formen
 - der Urproduktion, z. B. Land- und Forstwirtschaft - primärer Sektor - ,
 - der gewerblichen Produktion, z. B. Handwerksbetriebe - sekundärer Sektor - oder
 - des Dienstleistungsgewerbes, z. B. Handel, Versicherungen und Banken, - tertiärer Sektor;
3. Gewerbliche Bauflächen (G); sie dienen in erster Linie der Unterbringung von Gewerbebetrieben (Produktion und Dienstleistungen).
4. Sonderbauflächen (S); sie dienen solchen Nutzungsarten, die sich von den drei übrigen Bauflächenarten wesentlich unterscheiden, z. B. Hafen-, Hochschul-, Klinik-, Kur-, oder Wochenendhausgebiete.

¹ BVerwG, Urt. v. 18.08.2005 - 4 C 13.04 -, BauR 2006, 52

Auf diese einzelnen Nutzungsarten wird später bei der Behandlung des Inhalts des BPs näher eingegangen.

Setzt die Gemeinde schon im FNP einzelne Baugebiete fest, wofür i.d.R. aber kein Bedürfnis bestehen wird, so kann sie nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB auch schon Festsetzungen über das allgemeine Maß der baulichen Nutzung (wie groß kann/muß gebaut werden) treffen, vgl. § 16 Abs. 1 BauNVO.

Die Darstellung der öffentlichen und privaten Infrastruktur bezieht sich auf Einrichtungen und Anlagen zur Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des öffentlichen und privaten Bereichs.

Beispiel:

Anlagen und Einrichtungen i.d.S. sind etwa die der Allgemeinheit dienenden baulichen Anlagen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs, wie Schulen und Kirchen sowie die sonstigen kirchlichen und sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Zwecken dienenden Gebäude und Einrichtungen sowie Sport- und Spielanlagen.

Die übrigen Darstellungen der Flächen beziehen sich auf unterschiedliche Nutzungen des Raums, z. B. für Verkehr, Ver- und Entsorgung, Grünflächen, Nutzungsbeschränkungen im Interesse des Umweltschutzes, Wasserflächen, Hochwasserschutzflächen, Aufschüttungen, Flächen für Land- und Forstwirtschaft und auf Flächen für den Landschaftsschutz. Ausgleichsflächen können nach § 5 Abs. 2a BauGB den Eingriffen zugeordnet werden. Für Konzentrationsflächen i.S.v. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB können nach § 5 Abs. 2b BauGB auch Teilflächennutzungspläne aufgestellt werden. Jüngst wird dies im Hinblick auf die Windkraftnutzung zunehmend praktisch.

Beispiel:

Die Gemeinde will eine Auskiesung im Außenbereich verhindern, da sie die massive Beeinträchtigung eines wertvollen Landschaftsgebietes befürchtet, und stellt aus diesem Grund im Flächennutzungsplan Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft dar.

b) Sonstige Inhalte

1. Neben Darstellungen enthält der FNP nach § 5 Abs. 3 und 4 BauGB Kennzeichnungen, nachrichtliche Übernahmen und Vermerke. Sie sind nicht Ausdruck des planerischen Willens der Gemeinde, also nicht Darstellung der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung, sondern Beschreibung eines städtebaulich Befundes, der bei der Bebauungsplanung tunlichst zu berücksichtigen ist.
 - Nach § 5 Abs. 3 Nr. 1 BauGB sollen im FNP Flächen, bei deren Bebauung besondere bauliche Vorkehrungen erforderlich sind, gekennzeichnet werden. Dies sind etwa Flächen, die der Gefahr von Hochwasser, Lawinen oder Erdbeben ausgesetzt sind.
 - Gemäß § 5 Abs. 4 Satz 1 BauGB soll der FNP u. a. Planungen und sonstige Nutzungsregelungen, die nach anderen Vorschriften festgesetzt sind, nachrichtlich übernehmen. Dies sind vor allem Planfeststellungen nach den in § 38 BauGB aufgezählten Fachplanungsgesetzen. Sind derartige Planungen noch nicht abgeschlossen, sollen sie nach Satz 2 vermerkt werden.
2. Gemäß § 5 Abs. 5 BauGB ist dem FNP eine Begründung mit den Angaben nach § 2 a BauGB beizufügen. In diesem sind die planerischen Motive der Gemeinde und die bei der Planung vorgenommene Abwägung der öffentlichen und privaten Belange gegen- und untereinander (§ 1 Abs. 7 BauGB) schriftlich niedergelegt. Fehlt eine Begründung, ist der FNP zwar fehlerhaft, was aber nach § 215 Abs. 1 BauGB nur ein Jahr lang gerügt werden kann. Ist die Begründung unvollständig, bleibt dieser Mangel nach § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB unbeachtlich.

IV. Der Bebauungsplan, §§ 8, 9 BauGB

Ermächtigungsgrundlage für die Aufstellung eines BPs ist § 1 Abs. 3 i.V.m. § 2 Abs. 1 BauGB. Der BP ist als zweite Planungsstufe aus dem FNP zu entwickeln, § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB. Er konkretisiert die städtebauliche Planung zur baulichen und sonstigen Nutzung der erfassten Grundstücke in rechtsverbindlicher Form (§ 8 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Der BP bildet damit die Grundlage für weitere, zum Vollzug des BauGB erforderliche Maßnahmen (§ 8 Abs. 1 Satz 2 BauGB) und ist damit das zentrale städtebauliche Rechtsinstrument. Er ist beispielsweise gemäß § 30 BauGB Rechtsgrundlage für die Zulässigkeit von Einzelbauvorhaben i.S.d. § 29 BauGB, die Teilung von Grundstücken (§§ 19 Abs. 2 BauGB), für Vorkaufsrechte der Gemeinde (§§ 24 Abs. 1 Nr. 1, 25 Abs. 1 Nr. 1 BauGB), für die Baulandumlegung (§§ 45 ff BauGB), die Grenzänderung (§§ 80 - 84 BauGB), für die Enteignung (§ 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB) und für die Erschließung (§ 125 BauGB).

Dem BP ist eine Begründung beizufügen, § 9 Abs. 8 BauGB. Die obigen Ausführungen zum FNP IV. Nr. 2.2 b. gelten insoweit entsprechend.

1. Das Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 BauGB

Das zentrale Anliegen des BauGB, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke durch Bauleitpläne vorzubereiten und zu leiten, wird von der Gemeinde mit Hilfe der i.d.R. zweistufigen Bauleitplanung erfüllt: Sie stellt zunächst einen FNP auf (§ 5 BauGB), der die beabsichtigte städtebauliche Ordnung für das ganze Gemeindegebiet in ihren Grundzügen darstellt. Daraus leitet sie sodann parzellenscharfe Bebauungspläne (§ 8 BauGB) ab, welche die für die einzelnen Grundstücke geltenden rechtsverbindlichen planerischen Festsetzungen enthalten. § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB stellt daher den Grundsatz auf, daß Bebauungspläne aus dem FNP zu entwickeln sind und verdeutlicht damit nochmals die Zweistufigkeit der Bauleitplanung (vgl. § 1 Abs. 2 BauGB). Der Grundsatz der Zweistufigkeit der Bauleitplanung wird von Gesetzes wegen in drei Fällen, in denen es keines vorherigen FNPs bedarf, durchbrochen:

- der selbständige BP,
- der vorzeitige BP und
- der beschleunigte BP.

Hierauf wird nachstehend näher eingegangen.

Aus § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB folgt auch, daß Bebauungspläne grds. erst dann aufgestellt werden dürfen, wenn ein FNP vorhanden ist. Etwas anderes gilt nur, wenn ein BP ausreicht, um die städtebauliche Entwicklung zu ordnen, wie § 8 Abs. 2 S. 2 BauGB klarstellt. Dadurch ist gewährleistet, daß die Gemeinden sich zunächst im FNP über ihr städtebauliches Gesamtkonzept Klarheit verschaffen und erst dann die rechtsverbindlichen städtebaulichen Einzelplanungen im BP im Einklang mit diesem Gesamtkonzept festsetzen. Sieht z.B. der FNP für ein bestimmtes Gebiet Wohnbaufläche vor, so darf der Bebauungsplan hier nicht etwa ein Industrie- oder Gewerbegebiet ausweisen. Dies ist grundsätzlich erst nach Änderung der im FNP dargestellten Gesamtplanung möglich.

Entwickeln i.S.v. § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB bedeutet dabei keine strikte oder sklavische 1:1 Umsetzung der Darstellungen des FNPs. Dies wäre in der Praxis auch kaum möglich, da der FNP nur eine grobmaschige Darstellung der beabsichtigten Bauleitplanung in Grundzügen enthält. Da er das grds. das gesamte Gemeindegebiet umfaßt, läßt schon der zu wählende Maßstab keine detaillierte Darstellung zu. Folglich beachtet ein BP das Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB, wenn er die im FNP angelegte Grundordnung wahrt und diese lediglich inhaltlich näher ausgestaltet.¹ Das läßt im Rahmen der im FNP angelegten Grundkonzeption auch gewisse Abweichungen zu. Entscheidend für die Wahrung des Entwicklungsgebotes ist letztlich, dass die im FNP angelegte grobmaschige Struktur im BP aufgegriffen und in eine höhere Konkretisierungsstufe (Parzellenscharfe) überführt wird. Damit ist der Grad der Abweichung von FNP und BP maßgeblich für die Frage des Entwickeltseins gem. § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB. Je stärker der Grad der Abweichung ist, umso eher ist das Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 BauGB verletzt. Je geringer der festgestellte Abweichungsgrad ist, umso naheliegender ist die Beachtung von § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB.² Löst sich der BP vollständig von den Darstellungen im FNP, liegt somit ein Verstoß gegen § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB vor. Anders gilt, wenn es sich unter Wahrung des Grundkonzepts nur um geringfügige inhaltliche oder flächenmäßige Abweichungen als sachliche Ausgestaltung oder Konkretisierung des FNP handelt.

¹ BVerwG DÖV 1999, 733 ff.; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 22.11.2017 - 8 S 1861/16 – (Rn. 40 ff)

² BVerwG DÖV 1999, 733 ff.; HessVGH, UPR 1989, 394 ff

Beispiel:

Weist der FNP die Darstellung „Wohnbaufläche“ (W) (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1 BauNVO) aus, während der nachfolgende BP insoweit ein „Gewerbegebiet“ (GE) (§ 1 Abs. 2 Nr. 8 BauNVO, § 8 BauNVO) festsetzt, verstößt dies gegen das Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB. Eine Wohnbaufläche als Grundaussage und die spätere Gewerbegebietsausweisung im BP sind nicht kompatibel, weshalb die Abweichung zwischen FNP und BP wesentlich ist.

Weist der FNP die Darstellung „Wohnbaufläche“ (W) auf, während der BP weite Bereiche als „Fläche für den Gemeinschaftsanlagen“ (§ 9 Abs. 1 Nr. 22 BauGB) festsetzt, so ist diese Abweichung in den Planaussagen wesentlich und es liegt eine Verletzung des Entwicklungsgebots gem. § 8 Abs. 2 BauGB vor. Anders wäre es, wenn der BP insoweit eine Allgemeinen Wohngebiets inklusive Kinderspielplatz (WA) gem. § 4 BauNVO festsetzt. Dann wird die im FNP angelegte Grundordnung im BP gewahrt bzw. fortgeführt. Die zusätzliche Ausweisung einer Fläche für einen Kinderspielplatz als Gemeinschaftsanlage ist wohngebietstypisch und damit Folge des zwangsläufig höheren Konkretisierungsgrades des BPs.

Ein Verstoß gegen § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB liegt auch bei der Festsetzung einer Straßenverkehrsfläche vor, die einen im FNP durchgängig dargestellten Grünzug zerschneidet.¹

2. Formen von Bebauungsplänen

Nach Inhalt, Abhängigkeit vom FNP und Entstehungszeitpunkt können folgende Erscheinungsformen von Bebauungsplänen unterschieden werden:

- der aus dem FNP entwickelte BP, § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB;
- der im Parallelverfahren entwickelte BP, § 8 Abs. 3 Satz 1 BauGB;
- der selbständige BP, § 8 Abs. 2 Satz 2 BauGB;
- der vorzeitige BP (§ 8 Abs. 4 Satz I BauGB);
- der qualifizierte BP, § 30 Abs. 1 BauGB;
- der einfache BP, § 30 Abs. 3 BauGB;
- der vorhabenbezogene BP, § 12 BauGB.

a) Selbständiger Bebauungsplan

Ein FNP ist nach § 8 Abs. 2 Satz 2 BauGB nicht erforderlich, wenn der BP zur Ordnung der städtebaulichen Entwicklung ausreicht, wie z.B. in einfachen dörflichen Planungsfällen. Auch unwesentliche Änderungen eines Bebauungsplanes, deren Auswirkungen auf den Geltungsbereich des BPs beschränkt bleiben und nicht in die grundsätzliche Ordnung der Bodennutzung im Gemeindegebiet eingreifen, sind ohne das Vorliegen eines FNP nach § 8 Abs. 2 BauGB zulässig.²

b) Vorzeitiger Bebauungsplan

Ein BP kann nach § 8 Abs. 4 Satz I BauGB vor dem FNP aufgestellt, ergänzt oder geändert werden, wenn dringende Gründe es erfordern und wenn der BP der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung des Gemeindegebietes nicht entgegensteht. Dringende Gründe - ein unbestimmter Rechtsbegriff - liegen vor, wenn eine Teilplanung städtebaulich vordringlich ist und die Ausarbeitung eines FNPs nicht abgewartet werden kann.³ Dies ist u.a. dann der Fall, wenn ohne Aufstellung des BPs dem Gemeinwesen oder einzelnen ein unvertretbarer Schaden entstehen würde.⁴ Der Gesetzgeber berücksichtigt mit dieser Regelung, daß die Aufstellung von Flächennutzungsplänen oftmals erhebliche Zeit, meist mehrere Jahre, in Anspruch nimmt. Jedoch ist die Vorschrift als Ausnahmetatbestand eng auszulegen, was sich vor allem bei der Prüfung der Erforderlichkeit des vorzeitigen BPs auswirkt: Nur der unbedingt notwendige Bedarf kann über vorzeitige Bebauungspläne gedeckt werden; im übrigen ist der FNP abzuwarten. Das Vorliegen der dringenden Gründe i.S.v. § 8 Abs. 4 Satz 1 BauGB ist von der Gemeinde in der Begründung des BPs nachzuweisen. Ob dringende Gründe i.S.d. § 8 Abs. 4 Satz I BauGB gegeben sind, ist nach objektiven Kriterien zu entscheiden. Der Gemeinde steht insoweit kein nur eingeschränkter gerichtlicher Kontrolle unterliegender Beurteilungsspielraum zu.⁵

Beispiel:

Bestehende Wohnungsnot, gewichtige Investitionen, die Durchführung einer Sanierung oder die Beschaffung wichtiger Gemeinbedarfsflächen sind als dringende Gründe, die die Aufstellung eines vorzeitigen Bebauungsplans rechtfertigen, anerkannt worden.⁶

¹ NdsOVG NVwZ-RR 1999, 563 ff

² VGH Bad.-Württ. BRS 20 Nr. 4

³ BVerwG BRS 22 Nr. 1; VGH Bad.-Württ. VBIBW 1972, 123

⁴ VGH Bad.Württ. BRS 20 Nr. 3

⁵ BVerwGE 66, 116

⁶ vgl. z.B. BVerwG NVwZ 1985, 745 f

Als Sonderfall des vorzeitigen BPs kann der im sog. beschleunigten Verfahren aufgestellte BP der Innenentwicklung gemäß § 13a BauGB angesehen werden. Näheres wird unten in Abschnitt V. Nr. 7 ausgeführt.

c) Parallelverfahren

Ebenfalls aus Gründen der Beschleunigung der Bauleitplanung eröffnet § 8 Abs. 3 S. 1 BauGB die Option, FNP und BP zeitgleich (parallel) aufzustellen. Der im Parallelverfahren entwickelte BP kann nach § 8 Abs. 3 S. 2 BauGB schon vor dem FNP bekannt gemacht und damit inkraftgesetzt werden, wenn nach dem Stand der Planungsarbeiten anzunehmen ist, daß der BP aus den künftigen Darstellungen des FNPs entwickelt sein wird. Dies erfordert eine hinreichende Planreife des FNPs (vgl. § 33 BauGB).

d) Vorhaben- und Erschließungsplan

Als „vorhabenbezogener BP“ hat § 12 BauGB mit dem Vorhaben- und Erschließungsplan ein weiteres Instrument der städtebaulichen Planung geschaffen. Der Vorhaben- und Erschließungsplan ist eine besondere Form des BPs. Statt ein Bebauungsplanverfahren im herkömmlichen Sinne durchzuführen, kann die Gemeinde ein Vorhaben gemäß § 12 BauGB durch einen vorhabenbezogenen BP ermöglichen, dessen Rechtswirkungen in § 30 Abs. 2 BauGB geregelt sind.

Gegenüber einem (einfachen oder qualifizierten) BP zeichnet sich der Vorhaben- und Erschließungsplan insbesondere durch folgende Merkmale aus:

- Konzentration auf das Projekt eines einzelnen Vorhabenträgers;
- Initiativrecht des Vorhabenträgers und dessen planerische Vorleistungen;
- arbeits- und kostenmäßige Entlastung der Gemeinde bezüglich Planung und Erschließung;
- Verzicht auf die strikte Bindung des Festsetzungskatalogs nach § 9 Abs. 1 BauGB und auf die Anwendung der BauNVO;
- Verpflichtung des Vorhabenträgers zur fristgebundenen Verwirklichung der baulichen Maßnahmen;
- Verpflichtung des Vorhabenträgers zur Übernahme der Kosten für die Erschließung.

Der Vorhaben- und Erschließungsplan setzt sich damit aus drei konstitutiven Elementen zusammen:

1. Der Investor ist für den „Plan zur Durchführung der Vorhaben und der Erschließungsmaßnahmen (Vorhaben- und Erschließungsplan)“ verantwortlich, § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB.
2. Dieser wird Bestandteil des „vorhabenbezogenen BPs“, durch den die Gemeinde „die Zulässigkeit von Vorhaben“ bestimmen kann, § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB.¹
3. Verknüpft und ergänzt werden die gemeindliche Satzung und der Investorenplan durch einen städtebaulichen Vertrag, in dem sich der Vorhabenträger zur Durchführung der Vorhaben und der Erschließungsmaßnahmen bereit erklärt und sich zur Durchführung innerhalb einer bestimmten Frist und zur Tragung der Planungs- und Erschließungskosten ganz oder teilweise vor dem Beschluß nach § 10 Abs. 1 BauGB verpflichtet (Durchführungsvertrag).

e) Qualifizierter Bebauungsplan

Ein qualifizierter BP enthält mindestens die in § 30 Abs. 1 BauGB aufgezählten Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die überbaubaren Grundstücksflächen und die örtlichen Verkehrsflächen. Vorhaben im Geltungsbereich eines solchen BPs sind nach § 30 Abs. 1 BauGB zulässig, wenn sie den Festsetzungen des BPs nicht widersprechen. Der qualifizierte BP ist das Instrument, mit dem die Gemeinde die Bebauung im Plangebiet umfassend und abschließend regeln kann. Er lässt alle Vorhaben zu, die ihm nicht widersprechen, und sperrt das Plangebiet für Vorhaben, die im Widerspruch zu seinen Festsetzungen stehen.

f) Einfacher Bebauungsplan

Ein BP, der nicht die in § 30 Abs. 1 BauGB aufgezählten Mindestfestsetzungen enthält, ist ein sog. einfacher BP, § 30 Abs. 3 BauGB. Er wird also gegenüber dem qualifizierten BP „negativ“ definiert. Vom einfachen BP wird etwa Gebrauch gemacht, um für ein technisches Großvorhaben eine Standortbestimmung zu treffen oder um Flächen für Straßen festzusetzen. Viele alte, d.h. noch vor Inkrafttreten des früheren BBauG erlassenen (Baulinien-)Pläne, gelten als einfache Bebauungspläne fort (vgl. § 173 Abs. 3 Satz 1 BBauG 1960). Was der einfache BP festsetzt, ist im Plangebiet zulässig. Da seine Festsetzungen allein aber nicht ausreichen, um die Nutzung der Grundstücke im Plangebiet hinreichend konkret festzulegen, bestimmt § 30 Abs. 3 BauGB, daß subsidiär als ergänzender Maßstab innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils § 34

¹ instruktiv OVG Münster, Urt. v. 11.09.2008 - 7 D 74/07; BayVGh, Beschl. v. 27.09.2005 - 8 N 03.2750

BauGB und im Außenbereich § 35 BauGB gilt. Damit ist das, was der einfache BP festsetzt, zulässig, auch wenn es allein nach § 34 oder § 35 BauGB nicht zulässig wäre. Das Vorhaben darf also, um genehmigungsfähig zu sein, zum einen den Festsetzungen des (einfachen) BPs nicht widersprechen und muß zum anderen den Anforderungen des § 34 oder § 35 BauGB genügen, d. h. der einfache BP allein genügt für die Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit eines Vorhabens nicht. Dies unterscheidet ihn vom qualifizierten BP.

3. Rechtsnatur des Bebauungsplanes

Der BP ist nach § 10 BauGB eine Satzung, also ein Ortsgesetz. Er ist folglich der Form nach eine Rechtsnorm und ist damit unmittelbar für jedermann verbindlich.¹ Außer den natürlichen und juristischen Personen sind auch Behörden und andere Träger öffentlicher Belange an den BP gebunden. Nur unter den Voraussetzungen des § 37 BauGB dürfen diese davon abweichen. Eine weitere Ausnahme betrifft die in § 38 BauGB genannten Planungsträger.

Aus Gründen der Normenklarheit darf für ein Gebiet nur ein BP gelten.² Unschädlich ist es aber, wenn ein späterer Plan den früheren ergänzt.³

Der Bürger kann die Gültigkeit des BPs im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens nach §§ 47 VwGO, 4 AG VwGO BW überprüfen zu lassen. Daneben kann er, wenn die Baugenehmigungsbehörde unter Anwendung eines BPs seinen Bauantrag abgelehnt hat, im verwaltungsgerichtlichen Verfahren die Nichtigkeit eines BPs geltend machen (sog. Inzident-Kontrolle).

4. Einzelfallplanung

Besondere Bestimmungen über die Größe und Begrenzung des Plangebietes bestehen nicht. Zwar umfasst ein BP regelmäßig mehrere Grundstücke, er kann aber auch nur für ein - größeres - Grundstück aufgestellt werden. Auch eine Einzelplanung für ein konkretes Projekt ist dabei nicht ausgeschlossen, wenn hierdurch die Gesamtkonzeption der städtebaulichen Ordnung nicht leidet.⁴

Das Verbot des sog. Einzelfallgesetzes gilt also für Bebauungspläne nicht uneingeschränkt. Bebauungspläne nehmen innerhalb der Kategorie der Rechtssätze eine besondere Stellung ein. Sie setzen die bauliche Nutzung der Grundstücke in einem abgegrenzten Bereich fest und können hierbei für diese Grundstücke unterschiedliche Regelungen treffen. Deshalb kann eine Gemeinde einen BP auch nur für ein einzelnes Grundstück erlassen, sofern städtebauliche Motive der Planung zugrunde liegen.⁵

5. Inhalt des Bebauungsplanes

Die Darstellungsvarianten des FNPs unterscheiden sich grundlegend von den verbindlichen Festsetzungen des BPs, auf die hier näher eingegangen werden soll.

Die Ausweisung von Bauland in der Form einzelner Baugebiete sowie die Festsetzungen für diese Baugebiete gemäß § 9 Abs. 1 BauGB stellen das Kernstück des BPs dar. § 9 Abs. 1 Nr. 1 - 26 BauGB mit den dort genannten Festsetzungen ist somit die wichtigste Vorschrift im Rahmen des § 9 BauGB. Bei der Wahl der Festsetzungen hat die Gemeinde den Grundsatz der planerischen Zurückhaltung zu beachten und nur die der jeweiligen Situation angemessenen Festsetzungen zu treffen. Insofern gilt das Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit in § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB nicht nur für den Anlaß, sondern auch für den Inhalt des BPs, und zwar für jede Festsetzung.⁶

Der Inhalt des BPs ist in § 9 BauGB beschrieben, der auch die möglichen Festsetzungen aufzeigt. § 9 BauGB regelt in Verbindung mit der insoweit konkretisierenden BauNVO die Möglichkeiten der Festsetzungen im Bebauungsplan abschließend. Ein darüber hinaus gehendes „Festsetzungsfindungsrecht“ der Gemeinden gibt es nicht.⁷ § 9 Abs. 1 bis 7 BauGB enthält also eine abschließende Aufzählung der in einem BP zulässigen Festsetzungen (NC der zulässigen Festsetzungen). Andere Festsetzungen sind rechtsunwirksam.

Hinsichtlich der Art und des Maßes der baulichen Nutzung (§ 9 Abs. 1 Nr. 1), der Bauweise sowie der überbaubaren und nicht überbaubaren Grundstücksflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 2) wird das BauGB durch die BauNVO ergänzt und ausgefüllt. Die BauNVO enthält eine ins einzelne gehende und abschließende Regelung die-

¹ BVerwG BRS 28 Nr. 6

² VGH Bad.-Württ. VBIBW 1983, 106

³ BVerwGE 50, 114

⁴ BVerwGE 45, 309

⁵ BVerwG BRS 22 Nr. 1; VGH Bad.-Württ. BRS 20 Nr. 2

⁶ vgl. BVerwG, Urt. v. 31.8.2000 – 4 CN 6.99 –, BauR 2001, 358; Urt. v. 18.3.2004 – 4 CN 4.03 –, BauR 2004, 1260

⁷ BVerwGE 92, 56, 62; BVerwG DVBl. 1993, 1097; DVBl. 1995, 520

ser Arten von Festsetzungen und ist somit gleichsam Teil von § 9 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BauGB. Die letztgenannten Vorschriften können daher nur zusammen mit der BauNVO angewandt werden. Die Gemeinden dürfen also Festsetzungen nur im Rahmen des § 9 BauGB sowie der BauNVO treffen. Auch durch Kombination verschiedener Festsetzungsmöglichkeiten aus dem Katalog des § 9 Abs. I BauGB neue Festsetzungen zu schaffen, ist nicht zulässig.¹

Vorweg ist zum besseren Verständnis von § 9 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BauGB festzuhalten:

- durch die Art der baulichen Nutzung wird die Funktion des Baugebietes (z. B. Wohnen, Arbeiten) festgelegt (Was darf gebaut werden?). Die Art der baulichen Nutzung ist in §§ 1 - 15 BauNVO geregelt;
- durch das Maß der baulichen Nutzung wird der Umfang der Bebauung bestimmt (Wie groß darf gebaut werden?). Das Maß der baulichen Nutzung ist in §§ 16 - 21 a BauNVO geregelt;
- durch die Bauweise (offene, geschlossene, Sonderbauweise) wird im wesentlichen festgelegt, ob Grenzabstände einzuhalten sind oder nicht (Müssen Abstände zu den seitlichen Nachbargrundstücken eingehalten werden?). Die Bauweise ist in § 22 BauNVO geregelt;
- durch die überbaubaren und nicht überbaubaren Grundstücksflächen (§ 23 BauNVO) wird der Standort der Bebauung geregelt (Wo darf gebaut werden?);
- durch die Stellung der baulichen Anlagen wird deren (Haupt-)Firstrichtung festgelegt.

In jedem Fall setzt der BP aber gemäß § 9 Abs. 7 BauGB die Grenzen seines räumlichen Geltungsbereichs fest.

a) Form der Festsetzungen

Festsetzungen in Bebauungsplänen werden durch Zeichnung, Farbe, Schrift oder Text dargestellt, § 9 a Nr. 4 BauGB i.V.m. PlanZVO. Dasselbe gilt für Flächennutzungspläne. Als Rechtsnorm muss der BP inhaltlich so eindeutig bestimmt sein, daß der Betroffene vorhersehen kann, welche konkreten Anforderungen er zu beachten hat. Die Festsetzungen eines BPs müssen daher konkret die jeweilige Nutzung der Grundstücke erkennen lassen, mithin dem Grundsatz der Planklarheit und Planbestimmtheit genügen. Jedermann muß dem BP entnehmen können, ob und ggf. wo und wie gebaut werden darf. Unklare oder widersprüchliche Formulierungen sind deshalb genauso fehlerhaft, wie die ungenaue räumliche Abgrenzung der Geltung einer Festsetzung.²

b) Rechtsfolgen der Gebietsfestsetzung

Wenn in einem BP eines oder mehrere der in § I Abs. 2 BauNVO bezeichneten Baugebiete festgesetzt werden, gelten die Vorschriften der §§ 2 bis 14 BauNVO gemäß § I Abs. 3 BauNVO als Bestandteil des BPs, sofern nicht ausnahmsweise im Plan selbst etwas anderes bestimmt ist. Es handelt sich dabei um eine sog. statische Verweisung, d.h. es ist jeweils die bei Inkrafttreten des BPs geltende Fassung der BauNVO anzuwenden. So kann etwa im Bebauungsplan nach § I Abs. 5 BauNVO festgesetzt werden, daß einzelne Arten von Nutzungen, die nach den §§ 2, 4 - 9 und 13 BauNVO allgemein zulässig wären, nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können, sofern die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets gewahrt bleibt. Zusätzliche Modifikationen erlauben die Absätze 6 bis 10 des § I BauNVO, wodurch die Gemeinde die Zulässigkeit detailliert steuern kann.

In diesem Zusammenhang ist auch auf § 15 BauNVO hinzuweisen, dessen Überschrift jedoch mißverständlich ist. Darin sind nämlich nicht die allgemeinen Voraussetzungen für die Zulässigkeit baulicher und sonstiger Anlagen geregelt. Ganz im Gegenteil erklärt § 15 Abs. I BauNVO die in den §§ 2 bis 14 BauNVO genannten baulichen Anlagen im Einzelfall für unzulässig, wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebiets widersprechen. Außerdem sind die aufgeführten Gebäude und Anlagen auch unzulässig, wenn von ihnen Belästigungen oder Störungen ausgehen können, die nach der Eigenart des Baugebiets dort selbst oder in dessen Umgebung unzumutbar sind oder wenn sie solchen Belästigungen oder Störungen ausgesetzt werden.

Grundsätzlich sind also die baulichen Anlagen, die in den §§ 2 bis 10 BauNVO aufgeführt sind, in den jeweils festgesetzten Gebieten auch zulässig. Nur wenn die Voraussetzungen des § 15 Abs. I BauNVO vorliegen, kann die an sich nach den §§ 2 bis 10 BauNVO zulässige bauliche Anlage im Einzelfall in dem jeweiligen Gebiet unzulässig werden. § 15 Abs. I BauNVO ist zwingend und muß von der Baurechtsbehörde, der insoweit kein Ermessensspielraum zusteht, von Amts wegen beachtet werden. Wenn also Störungen von einer an sich

¹ BVerwG DVBl. 1995, 520

² BVerwGE 42, 5; 77, 308 ff

zulässigen baulichen Anlage ausgehen, muß die Baurechtsbehörde den Bauantrag für das betroffene Vorhaben ablehnen.

c) Festsetzungskatalog des § 9 Abs. 1 BauGB

(1) Art der baulichen Nutzung

Mit den Regelungen zur Art der baulichen Nutzung für Bauflächen und Baugebiete befaßt sich der 1. Abschnitt der BauNVO in den §§ 1 - 15. Diese Vorschriften regeln im wesentlichen, welche Gebietsfestsetzungen im Bebauungsplan möglich sind und welche baulichen Nutzungen darin zulässig bzw. ausnahmsweise zulässig sind. Hieran schließen die Vorschriften zur Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung an, wie aus § 17 BauNVO deutlich wird, wo die Obergrenzen für das Maß der baulichen Nutzung in Abhängigkeit von den jeweiligen Baugebieten festgelegt sind.

Welche Gebietstypen im Bereich eines Bebauungsplans möglich sind, ergibt sich aus § 1 Abs. 2 BauNVO. Zulässig sind nach der Art ihrer baulichen Nutzung folgende Baugebiete:

1. Kleinsiedlungsgebiete (WS)
2. Reine Wohngebiete (WR)
3. Allgemeine Wohngebiete (WA)
4. Besondere Wohngebiete (WB)
5. Dorfgebiet (MD)
6. Mischgebiete (MI)
7. Urbane Gebiete (MU)
8. Kerngebiete (MK)
9. Gewerbegebiete (GE)
10. Industriegebiete (GI)
11. Sondergebiete (SO).

Die zulässige bauliche Nutzung der in § 1 Abs. 2 BauNVO aufgeführten Baugebiete wird in den §§ 2 - 11 BauNVO geregelt. Dazu beschreibt die jeweilige Einzelvorschrift in Absatz 1 die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets. So heißt es beispielsweise in § 3 Abs. 1 BauNVO, daß reine Wohngebiete dem Wohnen dienen. Im Absatz 2 wird jeweils festgelegt, welche Vorhaben in dem Baugebiet grundsätzlich zulässig sind. Absatz 3 bestimmt sodann, welche Vorhaben ausnahmsweise zugelassen werden können.

Einige in der Praxis häufig vorkommende Gebietstypen nach §§ 2 - 11 BauNVO sollen nachfolgend kurz skizziert werden:

a. *Reines Wohngebiet (WR)*

§ 3 Abs. 1 BauNVO legt fest, daß reine Wohngebiete ausschließlich dem Wohnen dienen. Demgemäß sind nach § 3 Abs. 2 BauNVO grundsätzlich nur Wohngebäude zulässig.

Ausnahmsweise können aber auch Läden und nicht störende Handwerksbetriebe zugelassen werden, die zur Deckung des täglichen Bedarfs der Bewohner des Gebiets dienen, kleine Beherbergungsbetriebe, Anlagen für soziale Zwecke sowie den Bedürfnissen der Bewohner des Gebiets dienende Anlagen für kirchliche, kulturelle, gesundheitliche und sportliche Zwecke.¹

b. *Allgemeines Wohngebiet (WA)*

Nach § 4 Abs. 1 BauNVO dienen allgemeine Wohngebiete vorwiegend dem Wohnen. Zulässig sind Wohngebäude sowie die der Versorgung des Gebiets dienenden Läden, Schank- und Speisewirtschaften und nicht störenden Handelsbetriebe sowie Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke. Ausnahmsweise können Betriebe des Beherbergungsgewerbes, nicht störende Gewerbebetriebe, Verwaltungsanlagen für Verwaltungen, Gartenbaubetriebe und Tankstellen zugelassen werden.

Bei der Zulassung von Einzelvorhaben in allgemeinen Wohngebieten entstehen in der Praxis nicht selten Schwierigkeiten. Vor allem in städtischen Bereichen wird der an sich zulässige Nutzungsmix von der Wohnbevölkerung oftmals anders beurteilt als unter dem Blickwinkel von Gewerbetreibenden. Fraglich ist dann, ob die Wohnnutzung in ihren Belangen ausreichend berücksichtigt wird.

¹ zum Begriff des Handwerksbetriebs BVerwGE 17, 230; zur Frage der Störung vgl. OVG Berlin BauR 2005, 796; NdsOVG BauR 1988, 61

c. *Dorfgebiet (MD)*

Nach § 5 Abs. I BauNVO dienen Dorfgebiete der Unterbringung der Wirtschaftsstellen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe, dem Wohnen und der Unterbringung von nicht wesentlich störenden Gewerbebetrieben. Zulässig sind auch der Versorgung der Bewohner des Gebiets dienende Handwerksbetriebe, Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften, Betriebe des Beherbergungsgewerbes, sonstige Gewerbebetriebe, Anlagen für örtliche Verwaltungen sowie für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke, Gartenbaubetriebe und Tankstellen. Die allgemeine Zweckbestimmung eines Dorfgebietes ist aber nur gewahrt, wenn im Plangebiet auch Wirtschaftsstellen land- oder forstwirtschaftlicher Betriebe untergebracht werden können.¹ Ausnahmsweise können auch Vergnügungstätten zugelassen werden, soweit diese nicht ausdrücklich ins Kerngebiet gehören.

d. *Mischgebiet (MI)*

Nach § 6 Abs. I BauNVO dienen Mischgebiete dem Wohnen und der Unterbringung von Gewerbebetrieben, die das Wohnen nicht wesentlich stören. Zusätzlich zu den auch in besonderen Wohngebieten (§ 4a Abs. 1 BauNVO) zulässigen Anlagen sind im Mischgebiet auch Gartenbaubetriebe und Tankstellen sowie nicht kerngebietstypische Vergnügungstätten zulässig, allerdings nur in den Teilen des Mischgebietes, die durch überwiegend gewerbliche Nutzungen geprägt sind. Ausnahmsweise können nicht kerngebietstypische Vergnügungstätten auch in anderen Teilen des Mischgebietes zugelassen werden.

In der Praxis kann bei Mischgebieten vor allem in zentralen Lagen von größeren Städten die Frage entstehen, ob nicht stattdessen die Ausweisung eines Kerngebietes angezeigt wäre. Für gewöhnlich ist für Mischgebiete aber kennzeichnend, daß Wohnen und nicht störendes Gewerbe im Unterschied zu reinen, allgemeinen und besonderen Wohngebieten gleichrangig nebeneinander stehen.

e. *Kerngebiet (MK)*

Nach § 7 Abs. I BauNVO dienen Kerngebiete vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur. Zulässig sind demgemäß Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude, Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften, Betriebe des Beherbergungsgewerbes und Vergnügungstätten sowie sonstige nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe, Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke sowie Tankstellen im Zusammenhang mit Parkhäusern und Großgaragen. Wohnungen sind nur als Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonen sowie Betriebsinhaber und Betriebsleiter zulässig oder nach ausdrücklicher Maßgabe von Festsetzungen im BP.

Ausnahmsweise können sonstige Tankstellen und sonstige Wohnungen zulässig sein. Außerdem sind für Kerngebiete auch Festsetzungen wie in besonderen Wohngebieten zulässig, wonach oberhalb eines im Bebauungsplan bestimmten Geschosses nur Wohnungen zulässig sind bzw. in Gebäuden ein im BP bestimmter Anteil der zulässigen Geschoßfläche oder eine bestimmte Größe der Geschoßfläche für Wohnungen zu verwenden ist. Durch solche Festsetzungen kann der in § 7 Abs. I BauNVO beschriebene Charakter des Kerngebietes verändert werden.

f. *Gewerbegebiet (GE)*

Nach § 8 Abs. I BauNVO dienen Gewerbegebiete vorwiegend der Unterbringung von nicht erheblich belästigenden Gewerbebetrieben. Zulässig sind Gewerbebetriebe aller Art, Lagerhäuser, Lagerplätze und öffentliche Betriebe, Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude, Tankstellen und Sportanlagen.

Nur ausnahmsweise sind Wohnungen für Betriebsleiter oder Aufsichts- und Bereitschaftspersonen, Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale und gesundheitliche Zwecke und Vergnügungstätten zulässig.

g. *Industriegebiet (GI)*

Nach § 9 Abs. I BauNVO dienen Industriegebiete ausschließlich der Unterbringung von Gewerbebetrieben, und zwar vorwiegend solcher Betriebe, die in anderen Baugebieten unzulässig sind. Da in Gewerbegebieten nur nicht erheblich belästigende Gewerbebetriebe zulässig sind, müssen etwa Betriebe, für die eine Genehmigung nach dem BImSchG erforderlich ist, wegen ihres üblicherweise hohen Belästigungsgrades im Industriegebiet angesiedelt werden.²

Ausnahmsweise können Wohnungen für Mitarbeiter und Inhaber der Betriebe und Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke zugelassen werden.

¹ BVerwG, Beschl. v. 23.4.2009 - 4 CN 5.07 -

² vgl. BVerwG NVwZ 1993, 987

h. *Sondergebiete (SO)*

Gebiete, die sich von den übrigen in §§ 2 bis 10 BauNVO dargestellten Gebieten wesentlich unterscheiden, können als sonstige Sondergebiete gemäß § 11 Abs. 1 BauNVO ausgewiesen werden. In Betracht kommen insoweit insbesondere Gebiete für den Fremdenverkehr, wie z. B. Kurgebiete und Gebiete für die Fremdenbeherbergung,¹ Ladengebiete, Gebiete für Einkaufszentren und großflächige Handelsbetriebe, Gebiete für Messen, Ausstellungen und Kongresse, Hochschulgebiete, Klinikgebiete, Hafengebiete, Gebiete für Forschungsanlagen.

Sonderregelungen enthält § 11 Abs. 3 BauNVO für Einkaufszentren und großflächige Einzelhandels- oder sonstige Handelsbetriebe. Diese sind außer in Kerngebieten nur in dafür besonders festgesetzten Sondergebieten zulässig. Großflächige Einzelhandelsbetriebe können im Hinblick auf die Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder die städtebauliche Entwicklung und Ordnung nicht nur unwesentliche Auswirkungen haben. Als Auswirkungen dieser Art sind insbesondere schädliche Umwelteinwirkungen sowie Auswirkungen auf die infrastrukturelle Ausstattung, den Verkehr, die Versorgung der Bevölkerung und die Entwicklung zentraler innerstädtischer Versorgungsbereiche in der Kommune anzusehen. Auswirkungen dieser Art sind in der Regel anzunehmen, wenn die Geschoßfläche des einzelnen Projekts 1200 m² überschreitet.

(2) Maß der baulichen Nutzung

Der zweite Abschnitt der BauNVO enthält in den §§ 16 bis 21 Regelungen zu den Festsetzungen über das Maß der baulichen Nutzung. § 16 Abs. 2 BauNVO bestimmt, daß das Maß der baulichen Nutzung bestimmt werden kann durch

- Festsetzung der Grundflächenzahl oder
- Größe der Grundflächen der baulichen Anlagen,
- der Geschoßflächenzahl oder
- der Größe der Geschoßfläche,
- der Baumassenzahl oder
- der Baumasse,
- die Zahl der Vollgeschosse,
- die Höhe baulicher Anlagen.

Nach § 16 Abs. 3 BauNVO ist bei der Festsetzung des Maßes der baulichen Nutzung im Bebauungsplan zwingend die Grundflächenzahl oder die Größe der Grundflächen der baulichen Anlagen sowie die Zahl der Vollgeschosse oder die Höhe baulicher Anlagen festzusetzen, wenn ohne deren Festsetzung öffentliche Belange, insbesondere das Orts- und Landschaftsbild, beeinträchtigt werden können. Diese Verpflichtung resultiert letztlich aus der Bodenschutzklausel des § 1 a Abs. 1 BauGB, wonach mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden soll und dabei die Bodenversiegelung auf das notwendige Maß zu beschränken ist und trägt damit den hier verankerten ökologischen Gesichtspunkten Rechnung. Im Anschluß an § 16 BauNVO bestimmt § 17 BauNVO die Obergrenzen für das Maß der baulichen Nutzung. Die Vorschrift ist insofern nur von den Gemeinden bei der entsprechenden Festsetzung zu beachten. Bei der Erteilung einer Baugenehmigung sind lediglich die im Bebauungsplan festgesetzten Höchstmaße maßgeblich, nicht die Regelungen in § 17 BauNVO.² Ebenso ist die Vorschrift im Rahmen der §§ 34, 35 BauGB unbeachtlich

§ 17 Abs. 1 BauNVO bestimmt für die einzelnen Baugebiete die höchstzulässige Grundflächenzahl und Geschoßflächenzahl sowie bei Gewerbegebieten, Industriegebieten und sonstigen Sondergebieten auch die Baumassenzahl. Ausnahmsweise können nach § 17 Abs. 2 BauNVO die Obergrenzen des Absatzes I überschritten werden, wenn besondere städtebauliche Gründe dies erfordern, die Überschreitungen anderweitig ausgeglichen werden und nicht zu einer Beeinträchtigung der allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse führen oder nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben und sonstige öffentliche Belange nicht entgegenstehen. In Wochenendhausgebieten und Ferienhausgebieten ist eine Überschreitung der Obergrenzen unzulässig.

a. *Grundflächenzahl (GRZ), zulässige Grundfläche*

Nach § 19 Abs. 1 BauNVO gibt die GRZ an, wieviel m² Grundfläche je m² Grundstücksfläche im Sinne des Abs. 2 zulässigweise überbaut werden dürfen.

¹ vgl. dazu *Pfeffer*, Naht das Ende der Ferienwohnung? VBIBW 2015, 503; *ders.* Ferienwohnungen im Wohngebiet - Ende oder Wende, NVwZ 2016, 729

² *Fickert/Fieseler*, BauNVO, § 17 RNr. 8

§ 19 Abs. 2 BauNVO definiert als zulässige Grundfläche den nach Absatz I zu errechnenden Anteil des Baugrundstücks, der von baulichen Anlagen überdeckt werden darf. Für die Ermittlung der zulässigen Grundfläche ist nach § 19 Abs. 3 BauNVO die Fläche des Baugrundstücks maßgebend, die im Bauland, d.h. in der als überbaubar festgesetzten Baufläche (vgl. unten Nr. 5) oder solchen Flächen des Grundstücks, die nach §§ 33, 34 BauGB als bebaubar zu beurteilen sind, und hinter der im BP festgesetzten Straßenbegrenzungslinie liegt. Sofern eine Straßenbegrenzungslinie nicht festgesetzt wurde, ist die Fläche des Baugrundstücks entscheidend, die hinter der tatsächlichen Straßengrenze liegt oder im BP für die Ermittlung der zulässigen Grundfläche festgesetzt ist. Andere Flächen, wie Verkehrs- oder Grünflächen oder Flächen im Außenbereich, sind nicht mehr als Bauland zu bezeichnen und bei der Ermittlung der maßgeblichen Fläche für die GRZ nicht zu berücksichtigen.

Nach § 19 Abs. 4 BauNVO sind Garagen und Stellplätze mit ihren Zufahrten und Nebenanlagen sowie bauliche Anlagen unterhalb der Geländeoberfläche, durch die das Baugrundstück lediglich unterbaut wird, bei der Ermittlung der Grundfläche mitzurechnen.

b. *Geschoßflächenzahl (GFZ)*

Nach § 20 Abs. 2 BauNVO gibt die GFZ an, wieviel m² Geschoßfläche je m² Grundstücksfläche i.S.d. § 19 Abs. 3 BauNVO zulässig sind. Die Geschoßfläche ist nach den Außenmaßen der Gebäude in allen Vollgeschossen zu ermitteln. Der BP kann zudem Festsetzungen enthalten, welche Flächen von Aufenthaltsräumen in anderen Geschossen einschließlich der Treppenträume und einschließlich der Umfassungswände bei der Ermittlung der Geschoßfläche mitzurechnen bzw. nicht mitzuberechnen sind.

Nach § 20 Abs. 4 BauNVO bleiben bei der Ermittlung der Geschoßfläche Nebenanlagen i.S.d. § 14 BauNVO sowie Balkone, Loggien, Terrassen und in den Abstandflächen zulässige bauliche Anlagen unberücksichtigt. Die GFZ ist für die bauliche Ausnutzbarkeit eines Grundstücks von ausschlaggebender Bedeutung. Bei der Ermittlung der Geschoßfläche sind die Rohbauaußenmaße zugrunde zu legen (Bruttogeschoßfläche).

c. *Anzahl der Geschosse (Z)*

Nach § 16 Abs. 2 Nr. 3 BauNVO können im BP auch Festsetzungen über die Zahl der Vollgeschosse erfolgen. Vollgeschosse sind nach § 20 Abs. 1 BauNVO Geschosse, die nach landesrechtlichen Vorschriften Vollgeschosse sind oder auf ihre Zahl angerechnet werden. Die BauNVO enthält hier eine statische Verweisung auf das Landesrecht, d.h. die Landesbauordnung (LBO) in der zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den BP gültigen Fassung.¹ In Baden-Württemberg ist insoweit aktuell § 2 Abs. 6 LBO einschlägig. Für ältere Bebauungspläne ist ggf. die jeweilige ältere Fassung der LBO zur Regelung des Vollgeschossbegriffs heranzuziehen.

Vollgeschosse sind danach solche Geschosse (Flächen baulicher Anlagen, die Decken oder einen anderen oberen baulichen Abschluß und raumabschließende Wände, Stützen, Pfeiler haben, vgl. § 2 Abs. 5 LBO) - mit Ausnahme von Installationsgeschossen (§ 2 Abs. 6 Satz 3 Nr. 1 LBO), die mehr als 1,40 m über die nach der Eckpunktmethodem im Mittel gemessene (in der Regel) natürliche Geländeoberfläche hinausragen und von der Oberkante (OK) Fußboden bis OK der darüberliegenden Decke (OK Dachhaut des darüber liegenden Daches) mindestens 2,30 m hoch sind (Vollgeschossmindesthöhe), wobei für die obersten Geschosse die Mindesthöhe von 2,30 m über mindestens $\frac{3}{4}$ des darunterliegenden Geschosses vorhanden sein muß (§ 2 Abs. 5 Satz 3 Nr. 2 LBO); eine Geschoßhöchsthöhe gibt es nicht.

Ein Hohlraum unmittelbar unterhalb des Daches (sog. Spitzboden), welcher die für Aufenthaltsräume erforderliche lichte Höhe (§ 34 LBO) nicht erreicht, und offene Emporen (raumoffene gallerieartige Flächen) bis 20 m² werden nicht berücksichtigt (§ 2 Abs. 6 Satz 4 LBO).

d. *Gebäudehöhe*

Nach § 16 Abs. 2 Nr. 4 BauNVO kann das Maß der baulichen Nutzung auch durch Festsetzung der Höhe baulicher Anlagen bestimmt werden. Bei Festsetzung der Höhe baulicher Anlagen müssen nach § 18 BauNVO die erforderlichen Bezugspunkte bestimmt werden. Dazu ist die Höhe in m festzusetzen, wobei als unterer Bezugspunkt z.B. die mittlere Höhe des Meeresspiegels (m über NN), als oberer Bezugspunkt die Traufhöhe, Firsthöhe oder die Oberkante baulicher Anlagen bestimmt werden kann. Für den Fall, daß die Höhe baulicher Anlagen zwingend festgesetzt ist, sieht § 18 Abs. 2 BauNVO als quasisgesetzliche Ausnahme die Zulassung geringfügiger Abweichungen vor. Was geringfügig ist, ergibt sich letztlich aus der Relation zur festgesetzten zwingenden Höhe. Bei einem Haus mit 6 m Höhe kann eine

¹ VGH Bad.-Württ. BauR 1985, 289; VGH Bad.-Württ. VBIBW 1999, 268

Abweichungen von 1 m bereits als nicht mehr geringfügig angesehen werden, während bei einem Hochhaus von 30 m Höhe dieselbe Abweichung nicht ins Gewicht fällt. Ob eine Abweichung im Einzelfall zulässig ist, muß die Baurechtsbehörde ggf. im Baugenehmigungsverfahren klären.

e. *Überbaubare Grundstücksfläche*

§ 23 Abs. 1 BauNVO bestimmt, daß die überbaubaren Grundstücksflächen durch die Festsetzung von Baulinien, Baugrenzen oder Bebauungstiefen bestimmt werden können.

1) *Baulinie*

Bei Festsetzung einer Baulinie muß nach § 23 Abs. 2 BauNVO auf dieser Linie gebaut werden. Ein Vor- oder Zurücktreten von Gebäudeteilen in geringfügigem Ausmaß kann zugelassen werden. Dabei können schon im BP bestimmte Ausnahmen nach Art und Umfang vorgesehen werden. Die Festsetzung von Baulinien erweist sich in der Praxis immer dann als hinderlich, wenn bei der Planung eines Gebäudes später noch Änderungen erfolgen, die sich auch auf dessen Kubatur auswirken. Die Spielräume sind dann durch die Baulinie für den Planer sehr eingengt. Es wäre also bauplanungsrechtlich grundsätzlich nicht zulässig, die gesamte Gebäudefront beispielsweise einen Meter hinter der Baulinie zu errichten. Es wäre allenfalls denkbar, mit untergeordneten Gebäudeteilen in geringem Umfang von der Baulinie abzuweichen. Auch hier kommt es auf den Einzelfall und die Relation der Abweichung zur Größenordnung des Gebäudes an.

Zu beachten ist, daß eine Baulinie von dem Gebäude in allen Geschossen eingehalten werden muß, also sowohl ebenerdig wie unterirdisch als auch im Luftraum.¹ Baulinien können für einzelne Geschosse gesondert und unterschiedlich festgesetzt werden. Die Festsetzung einer Baulinie benötigt aber wegen der stark einschränkenden Wirkung immer einer besonderen städtebaulichen Rechtfertigung (z.B. großstädtische Straßenfront einer Häuserzeile).

2) *Baugrenze*

Bei der Festsetzung einer Baugrenze gilt nach § 23 Abs. 3 BauNVO im Unterschied zur Baulinie, daß Gebäude und Gebäudeteile diese zwar nicht überschreiten dürfen, dagegen ist es zulässig, daß die Gebäude hinter der Baugrenze zurückbleiben. Ein Vortreten von Gebäudeteilen ist nur in geringfügigem Ausmaß zulässig.

Aus der Festsetzung von Baugrenzen und Baulinien folgen notwendig die nicht überbaubaren Grundstücksflächen.² Unüberbaubarkeit bedeutet insofern aber nicht, daß dort überhaupt keine baulichen Anlagen errichtet werden dürften. Die Baurechtsbehörden sind vielmehr ermächtigt, die in § 23 Abs. 5 BauNVO bezeichneten Anlagen auf den nicht überbaubaren Grundstücksflächen grundsätzlich nach pflichtgemäßem Ermessen gem. § 40 LVwVfG zuzulassen (relatives Bauverbot). Die Ermächtigung gilt aus sich heraus und bedarf keiner Ausnahme i.S.d. § 31 Abs. 1 BauGB (quasi-gesetzliche Ausnahme). Die nicht überbaubaren Grundstücksflächen sind also grundsätzlich aufnahmefähig für Nebenanlagen (§ 14 BauNVO), die allerdings nicht Bestandteil des Hauptgebäudes selbst sein dürfen,³ und für solche baulichen Anlagen, die nach Landesrecht in den Abstandsflächen zulässig sind (nämlich Anlagen nach § 6 Abs. 6 LBO und unterirdische Anlagen) oder zugelassen werden können.

Der Plangeber kann dieses relative Bauverbot nach § 23 Abs. 5 Satz 1 BauNVO aus städtebaulichen Gründen ganz oder teilweise in ein absolutes Bauverbot umwandeln.⁴ Er kann auch die im § 23 Abs. 5 BauNVO bezeichneten Anlagen im Bebauungsplan nach Art und Umfang als Ausnahmen i.S.d. § 31 Abs. 1 BauGB vorsehen.⁵

d) **Sicherung zentraler Versorgungsbereiche, § 9 Abs. 2a BauGB**

Der mit der BauGB-Novelle 2007 neu eingeführte § 9 Abs. 2a Satz 1 BauGB ergänzt die von § 34 Abs. 3 BauGB verfolgte Zielsetzung, wonach Vorhaben im nicht überplanten Innenbereich keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche haben dürfen. Hierzu wird ergänzend auf die nachstehenden Ausführungen in Abschnitt VII. Nr. 9.5 verwiesen.

In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass es in Anwendung des § 34 Abs. 3 BauGB vielfach einer detaillierten Begründung bedarf, ob von einem Vorhaben tatsächlich derart schädliche Auswirkungen ausgehen. Dies ist

¹ BayVGH BRS 36 Nr. 129

² OVG Saarland BRS 46 Nr. 58; BayVGH BRS 58 Nr. 38

³ BVerwG ZfBR 1994, 193

⁴ BVerwGE 22, 129 (Ausschluß von Grenzgaragen); zum Ausschluß von Stellplätzen und Garagen vgl. ergänzend § 12 Abs. 6 BauNVO; BVerwG NJW 1997, 2063 und VGH Bad.-Württ. BRS 54 Nr. 107; VGH Bad.-Württ. BauR 1998, 521)

⁵ VGH BW BRS 35 Nr. 11

fast regelmäßig in den kurzen Fristen, die im Genehmigungsverfahren einzuhalten sind (vgl. § 54 LBO), nicht oder nur unzureichend zu leisten. Dem hilft nun § 9 Abs. 2a BauGB ab, in dem in einem einfachen BP festgesetzt werden kann, dass nur bestimmte Arten der nach § 34 Abs. 1 und 2 BauGB zulässigen baulichen und sonstigen Anlagen zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können. Dadurch können jetzt zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche im nicht beplanten Innenbereich gezielt Festsetzungen u.a. zur Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben getroffen werden. Unter dem Begriff „zentrale Versorgungsbereiche“ sind dabei insbesondere die Innenstadtzentren von Städten mit größerem Einzugsbereich, aber auch Nebenzentren in den Stadtteilen sowie die Grund- und Nahversorgungszentren in nicht-städtischen Gemeinden zu verstehen. Im Vordergrund des Ziels der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche steht dabei das Interesse der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung gerade auch älterer Menschen (Demographiewandel) und der Innenentwicklung der Gemeinden. Hierbei erscheint es allerdings angezeigt, daß die Städte und Gemeinden, die vom Instrumentarium des § 9 Abs. 2a BauGB Gebrauch machen wollen, dazu schon im Vorfeld für das gesamte Gemeindegebiet ein Einzelhandelskonzept im Sinne von § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB ausarbeiten und darin festlegen, in welchen Bereichen zur Sicherung der verbrauchernahen Versorgung Einzelhandelsbetriebe erhalten oder entwickelt werden sollen. Erst durch ein solches Einzelhandelskonzept wird im Hinblick auf das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB, das selbstverständlich auch bei Anwendung des § 9 Abs. 2a BauGB Platz greift, nachvollziehbar und plausibel, an welchen Standorten Einzelhandel gewünscht wird.

e) Festsetzungen auf landesrechtlicher Grundlage, § 9 Abs. 4 BauGB

Nach § 9 Abs. 4 BauGB können die Länder bestimmen, daß auf Landesrecht beruhende Regelungen in den BP als Festsetzungen aufgenommen werden können und inwieweit auf diese Festsetzungen die Vorschriften des BauGB Anwendung finden. Damit sind Rechtsverordnungen und Satzungen gemeint, die in einem Sachzusammenhang zum Regelungsgegenstand des BPs stehen. Dazu zählen vor allem Vorschriften des Bauordnungsrechts, des Naturschutzrechts und des Denkmalschutzrechts.

Baden-Württemberg macht für den Erlass von örtlichen Bauvorschriften nach § 74 LBO von der Ermächtigung des § 9 Abs. 4 BauGB keinen Gebrauch mehr. Die Änderung der LBO zum 1.1.1996, nach der örtliche Bauvorschriften nicht mehr als Festsetzungen in einen BP aufgenommen werden können, hindert die Gemeinden jedoch nicht daran, einen BP und örtliche Bauvorschriften äußerlich in einer Satzung zusammen zu fassen.¹ § 74 Abs. 7 LBO bestimmt daher inhaltlich, daß die örtlichen Bauvorschriften zwar nicht als Festsetzungen in den BP aufgenommen werden können, sie können aber zusammen mit dem BP beschlossen werden, wobei sich dann das Verfahren in vollem Umfang nach den für den BP geltenden Vorschriften richtet. Im übrigen sind sie wie alle anderen bauordnungsrechtlichen Vorschriften zu behandeln.

§ 11 Abs. 3, 5 BNatSchG i.V.m. § 18 Abs. 2 Satz 5, Abs. 3 Satz 3 NatSchG sieht die Übernahme von Landschafts- und Grünordnungsplänen in die Bauleitpläne vor, soweit sie erforderlich und dazu geeignet sind. Die Darstellungen eines Grünordnungsplans können aber nur insoweit wirksamer Bestandteil des BPs werden, als sie dem Festsetzungskatalog (insbes. § 9 Abs. 1 Nr. 15, 16, 20 und 25 BauGB) entsprechen.

f) Kennzeichnungen

Gemäß § 9 Abs. 5 BauGB sollen im BP gekennzeichnet werden:

1. Flächen, bei deren Bebauung besondere bauliche Vorkehrungen gegen äußere Einwirkungen oder besondere bauliche Sicherungsmaßnahmen gegen Naturgewalten erforderlich sind;
2. Flächen, unter denen der Bergbau umgeht oder für den Abbau von Mineralien bestimmt sind;
3. Flächen, deren Böden erheblich mit umweltgefährdenden Stoffen belastet sind.

Kennzeichnungen sind nicht Ausdruck des planerischen Willens der Gemeinde, sondern bloße Wiedergabe des vorgefundenen Zustandes. Damit soll darauf hingewiesen werden, daß bei der Nutzung des Grundstücks mit besonderen Anforderungen zu rechnen ist. Im Gegensatz zu den Festsetzungen haben die Kennzeichnungen keinen rechtsverbindlichen Charakter; weshalb ihr Fehlen die Wirksamkeit des BPs nicht berührt.² Das Fehlen einer gebotenen Kennzeichnung kann aber auf einen Abwägungsfehler hindeuten, wenn sich die Gemeinde nicht hinreichend Gedanken darüber gemacht hat, ob und wie bestimmte Beeinträchtigungen planerisch bewältigt werden sollen.

Schon nach § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB sind bei der Aufstellung von Bauleitplänen die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung zu

¹ VGH Bad.-Württ., Urf. v. 22.04.2002 - 8 S 177/02 -

² VGH Bad.-Württ. DÖV 1972, 821

berücksichtigen. Bei der Ausweisung von Flächen für den Wohnungsbau müssen daher gerade die aus der Altlastenproblematik resultierenden möglichen Gesundheitsgefahren besonders geprüft und in die Abwägung eingestellt werden. Unterläßt dies die Gemeinde, können daraus erhebliche Schadensersatzansprüche unter dem Gesichtspunkt der Amtshaftung entstehen. Wenn also für überplante Grundstücke bekannt ist, daß diese früher industriell genutzt wurden und sie deshalb im Altlastenkataster erfaßt sind, muß der Altlastenverdacht ggf. durch Bodenuntersuchungen aufgeklärt werden. Die Beschaffenheit des Bodens und des Grundwassers ist daraufhin zu kontrollieren, ob schädliche Umwelteinwirkungen davon ausgehen können. Dies ist Gegenstand der Regelungen des BBodSchG bzw. des BodSchG Baden-Württemberg.

g) Nachrichtliche Übernahmen

Gemäß § 9 Abs. 6 BauGB sollen nach anderen gesetzlichen Vorschriften getroffene Festsetzungen sowie Denkmäler nach Landesrecht in den BP nachrichtlich übernommen werden, soweit sie zu seinem Verständnis oder für die städtebauliche Beurteilung von Baugesuchen notwendig oder zweckmäßig sind. Die nachrichtliche Übernahme dient vor allem der Information. Zu nennen sind hier z.B. rechtsverbindliche Fachplanungen wie die Ausweisung von Natur- oder Landschaftsschutzgebieten durch Rechtsverordnung (§ 23 Abs. 3, 4 NatSchG) oder die Planfeststellung von Bundesfernstraßen (§ 17 FStrG). Auch nachrichtliche Übernahmen sind nicht Ausdruck des planerischen Willens der Gemeinde. Sie nehmen daher ebenfalls nicht an der Verbindlichkeit des BPs teil.

V. Verfahren der Bauleitplanung

1. Unterschiede und Gemeinsamkeiten

Die formellen Anforderungen an die Bauleitplanung der Gemeinde ergeben sich aus den §§ 1–10 BauGB. Diese Verfahrensvorschriften gelten im wesentlichen für die Bauleitplanung insgesamt, d.h. für Flächennutzungs- und Bebauungsplanverfahren (vgl. §§ 2 bis 4c, 13 BauGB, 214, 215, 215a Abs. 2, 216 BauGB). Daneben gibt es aber auch Vorschriften, die nur für den FNP (§ 6 BauGB), nur für Bebauungspläne (§ 10 BauGB, § 215a Abs. 1 BauGB) oder speziell nur für den vorhabenbezogenen BP (§ 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB) gelten. Auf die Unterschiede wird nachfolgend jeweils eingegangen.

Die Verfahrensregelungen des BauGB sind aber nicht abschließend, sondern werden durch die allgemeinen Verfahrensvorschriften, die der jeweilige Planungsträger zu beachten hat, ergänzt. Dies sind z.B. Vorschriften der Gemeindeordnung (GemO), des GKZ, des LplG und der dazu erlassenen Rechtsverordnungen. Das BauGB regelt nämlich mit Ausnahme des Satzungsbeschlusses (§ 10 BauGB) nicht, ob für die einzelnen Schritte eines Bauleitplanverfahrens Beschlüsse der Gemeinde notwendig sind und welches Gremium innerhalb der Gemeinde zur Entscheidung berufen ist. Nach Auffassung des BVerwGs ist insofern allein das Kommunalrecht (Landesrecht!) maßgeblich.¹

Die verfahrensrechtlichen Vorgaben des BauGB zur Aufstellung von FNP und BP gelten gemäß § 1 Abs. 8 BauGB auch für deren Ergänzung, Änderung und Aufhebung.

Das Bauleitplanverfahren läßt sich in verschiedene Abschnitte gliedern. Sie werden nachfolgend dargestellt:

2. Aufstellungsverfahren

a) Einleitungsbeschluss

(1) Beschlußfassung durch die Gemeinde

Gemäß § 2 Abs. 1 BauGB sind die Bauleitpläne von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen. Der Beschluss, einen Bauleitplan aufzustellen, ist ortsüblich bekannt zu machen. Das Verfahren der Bauleitplanung wird i.d.R. mit einem Beschluss der Gemeinde, einen FNP bzw. BP aufzustellen, eingeleitet. Mit ihm bzw. dessen Bekanntmachung wird die Planungsabsicht nach außen dokumentiert. Aus dem Umstand, dass das BauGB den Aufstellungsbeschluss in § 2 Abs. 1 S. 2 BauGB lediglich dahingehend erwähnt, dass wenn ein solcher Beschluss gefasst wird, er dann auch öffentlich bekannt gemacht werden muss, schließt das BVerwG, dass ein solcher Planaufstellungsbeschluss zur Einleitung des Verfahrens nicht zwingend erforderlich (konstitutiv) ist.² Der Beschluss ist also fakultativ. Indem das Vorhandensein eines Aufstellungsbeschlusses im BauGB für ein ordnungsgemäßes Verfahren nicht verlangt wird, kann sein Fehlen grds. auch keinen Mangel im Verfahren der Bauleitplanung darstellen. Das Fehlen eines Einleitungsbeschlusses führt daher niemals zur Ungültigkeit des Bauleitplans.

Zu beachten ist aber, dass ein solcher Einleitungsbeschluss jedoch Voraussetzung für den evtl. Erlass einer Veränderungssperre (§ 14 Abs. 1 BauGB), die Zurückstellung eines Baugesuchs oder die Aussetzung der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens (§ 15 Abs. 1 BauGB) sowie die vorzeitige Zulassung von Bauvorhaben gemäß § 33 BauGB ist.

Gemäß § 1 Abs. 3 BauGB i.V.m. § 2 Abs. 1 BauGB haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung nach ihren planerischen Konzeptionen erforderlich ist. Schon wegen des damit einhergehenden finanziellen, aber auch verwaltungstechnischen Aufwands prüft die Gemeinde oder der sonstige Planungsträger deshalb zu Beginn des Bauleitplanverfahrens in den zuständigen Gremien oder auch innerhalb der Verwaltung, ob es in diesem Sinn überhaupt erforderlich ist, einen FNP bzw. einen BP aufzustellen.

Die Zuständigkeit zur Beschlussfassung richtet sich nach dem Kommunalverfassungsrecht. Da es kein Geschäft der laufenden Verwaltung ist (§ 44 Abs. 2 Satz 1 GemO), ist regelmäßig der Gemeinderat (§ 24 GemO) bzw. kraft Hauptsatzung ein beschließender Ausschuss zuständig (§ 39 Abs. 1 GemO).

Zur Begrifflichkeit ist noch zu bemerken, dass das Planaufstellungsverfahren nach den Vorschriften des BauGB nicht mit dem förmlichen Planaufstellungsverfahren i.S.d. §§ 72 – 78 LVwVfG und der Begriff

¹ BVerwG DVBl. 1988, 958 ff

² BVerwG, Fn. 1

„Planaufstellungsbeschluss“ in diesem Zusammenhang nicht verwechselt werden darf mit dem Planaufstellungsbeschluss nach § 74 LVwVfG.

Die Gemeinde hat gem. § 2 a BauGB dem Entwurf des Bauleitplans eine ggf. fortzuschreibende Begründung und den Umweltbericht beizufügen

(2) Ortsübliche Bekanntmachung des Beschlusses

Wenn also ein Einleitungsbeschluss gefasst wird, ist dieser gem. § 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB mit einer für den Bürger nachvollziehbaren Bezeichnung des Plangebiets ortsüblich bekanntzumachen. Erst dann ist der Beschluss wirksam und kann zur Grundlage der weiteren oben genannten Maßnahmen gemacht werden. Wie eben erwähnt, verweist § 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB hinsichtlich der ortsüblichen Bekanntmachung auf die Vorschriften des landesrechtlichen Kommunalrechts, hier der GemO bzw. der DVO-GemO. Die Art der öffentlichen Bekanntmachung ist in der Praxis üblicherweise in der Bekanntmachungssatzung der Kommune festgelegt.

b) Beteiligungen

Die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange soll die umfassende Sammlung des Abwägungsmaterials sicherstellen. Dabei ist die Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 3 BauGB zweistufig ausgestaltet: An die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 3 Abs. 1 BauGB) schließt sich später die öffentliche Planauslegung (sog. Offenlage) nach § 3 Abs. 2 BauGB an.

(1) Frühzeitige Beteiligung

Die frühzeitige Beteiligung in Form der Unterrichtung und Erörterung dient dem Zweck, bereits in einem möglichst frühen Planungsstadium Erkenntnisse über private und öffentliche Belange zu erhalten, die auf die weitere Ausgestaltung des Plankonzepts Einfluss haben könnten. Das hilft nutzlosen Aufwand zu vermeiden, wenn sich so schon jetzt herausstellt, daß der Planung unüberwindbare öffentliche Belange entgegenstehen. Anschließend folgt das förmliche Beteiligungsverfahren nach § 3 Abs. 2 BauGB. Nach § 4 a Abs. 1 BauGB dient die Behördenbeteiligung ebenso wie die Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 BauGB (vgl. unten) vor allem der vollständiger Ermittlung und zutreffender Bewertung des Abwägungsmaterials (§ 2 Abs. 3 BauGB).

Von dieser Unterrichtung und Erörterung nach § 3 Abs. 1 S. 3 BauGB kann in 2 Fällen abgesehen werden, nämlich

- wenn ein BP aufgestellt oder aufgehoben wird und sich dies nicht oder nur unerheblich auf das Plangebiet und seine Nachbargebiete auswirkt (Nr. 1) oder
- die Unterrichtung und Erörterung bereits zuvor auf anderer Grundlage erfolgt ist (Nr. 2).

Falls die frühzeitige Bürgerbeteiligung zu einer wesentlichen Änderung des Planentwurfs führt, muss sie gem. § 3 Abs. 1 S. 4 BauGB nicht nochmals durchgeführt werden, vielmehr schließt sich dann die öffentliche Auslegung nach § 3 Abs. 2 BauGB an.

a. Öffentlichkeit

Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 BauGB ist die Öffentlichkeit, d.h. die Bürger, möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, über sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und über die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung zu unterrichten. Hiervon kann nur unter den Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 Satz 2 BauGB abgesehen werden. Notwendig ist insoweit nur, die Bürger zu informieren und ihnen Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung zu geben. Die Vorschrift verlangt eine öffentliche, d.h. der Allgemeinheit zugängliche Unterrichtung. Diese darf sich nicht in der bloßen Präsentation des Entwurfs und der Information erschöpfen, vielmehr ist den an der Planung Interessierten Gelegenheit zur Äußerung zu geben. Im übrigen überläßt es das BauGB der Gemeinde, die Art und Weise der frühzeitigen Bürgerbeteiligung zu bestimmen. In der Praxis wird das frühzeitige Bürgerbeteiligungsverfahren zumeist erst nach dem Einleitungsbeschluss durchgeführt.

b. Träger öffentlicher Belange

Nach § 4 Abs. 1 BauGB soll die Gemeinde auch die Stellungnahmen der Behörden und sonstiger Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden können,¹ daher möglichst frühzeitig einholen. Erforderlich ist also nicht die Beteiligung sämtlicher denkbarer Träger öffentlicher Belange, sondern nur von denjenigen, deren Aufgabenbereich konkret betroffen ist. Nur das Übergehen solcher tat-

¹ vgl. dazu die Verwaltungsvorschrift GABI. 1996, 54

sächlich im Aufgabenbereich tangierter Träger öffentlicher Belange kann demnach auch einen möglichen Rechtsfehler der Planung darstellen. Für die zu beteiligenden Stellen gilt der sog. funktionelle Behördenbegriff. Darunter fallen Stellen, denen die Wahrnehmung öffentlicher Belange übertragen worden ist, z.B. Wasserwirtschafts-, Straßenbauamt, Naturschutz-, Immissionsschutzbehörde, Nachbargemeinde etc.

In der Stellungnahme ist ggf. auf Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung (§ 2 Abs. 4 BauGB) besonders einzugehen. Die Stellungnahme ist innerhalb eines Monats abzugeben; wobei die Gemeinde die Frist bei Vorliegen eines wichtigen Grundes jedoch gemäß § 4 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 2 BauGB verlängern soll. Verspätet geltend gemachte Belange brauchen in der Abwägung nicht berücksichtigt zu werden, es sei denn, diese Belange sind der Gemeinde bekannt oder hätten ihr bekannt sein müssen (§ 4 a Abs. 6 Satz 1 BauGB). Soweit es sich bei den Belangen um rechtliche Schranken der Abwägung handelt („für die Rechtmäßigkeit der Abwägung von Bedeutung“), sind sie zu beachten, selbst wenn sie nicht geltend gemacht wurden (§ 4 a Abs. 6 Satz 1 BauGB a.E.).

Beispiel:

Die untere Naturschutzbehörde versäumt es, darauf hinzuweisen, daß Teile des Baugebietes im Geltungsbereich einer Landschaftsschutzverordnung i.S.d. § 22 NatSchG liegen. Die Veränderungsverbote der Landschaftsschutzverordnung stehen dem BP dennoch als rechtliche Schranken entgegen.

Führt die Äußerung der Träger öffentlicher Belange zu einer Planentwurfsergänzung oder -änderung, so wird nach § 4 Abs. 1 S. 2 BauGB das Verfahren dennoch mit der eigentlichen Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nach § 4 Abs. 2 BauGB fortgesetzt. Nach § 4a Abs. 2 BauGB begegnet es weiter keinen rechtlichen Bedenken, wenn die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung und die frühzeitige Behördenbeteiligung gleichzeitig durchgeführt werden.

c. Übertragung auf Projektmanager

§ 4b BauGB erlaubt den Gemeinden seit dem BauROG 1998 ausdrücklich, die Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten nach den §§ 3 bis 4a BauGB einem Dritten als Projektmanager zu übertragen. Er wird dadurch nicht Träger des Verfahrens, sondern nur Verwaltungsverfahrenshelfer (Mittler zwischen Verwaltung und anderen Beteiligten). Durch diese „Mediation“ soll das Verfahren beschleunigt werden.

(2) Förmliche Beteiligung (Öffentliche Auslegung)

An die frühzeitige schließt sich gem. § 3 Abs. 2 BauGB die förmliche Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung an (sog. Offenlage). Gegenstand der öffentlichen Auslegung gem. § 3 Abs. 2 BauGB ist der aus Sicht der Gemeinde auslegungsfähige Planentwurf mit Begründung (§ 5 Abs. 5 bzw. 9 Abs. 8 BauGB). Wesentliches Element der Begründung und damit ebenfalls auszulegen ist der Umweltbericht nach § 2 Abs. 4, § 2a BauGB. Während der Auslegung kann sich grds. jedermann zum Planentwurf äußern, man muss dazu also nicht Gemeindebürger sein. Eine konkrete Planbetroffenheit ist ebenfalls nicht notwendig.

a. Auslegungsbeschluss

Das formelle Auslegungsverfahren beginnt i.d.R mit dem Beschluß des Gemeinderats oder eines beschließenden Ausschusses, einen bestimmten Planentwurf samt Begründung auszulegen (Auslegungs- oder Offenlegungsbeschuß). Das BauGB schreibt aber auch insoweit einen derartigen Beschluß nicht ausdrücklich vor.¹ Fehlt er oder wird er nicht ortsüblich bekannt gemacht, macht dies den Bauleitplan folglich nicht rechtswidrig.

b. Auslegungsbekanntmachung

Ort und Dauer der Auslegung sind gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB mindestens eine Woche vor Beginn der Auslegung ortsüblich mit dem Hinweis bekannt zu machen, daß Anregungen während der Auslegungsfrist vorgebracht werden können. Die Wochenfrist des § 3 Abs. 2 S. 2 BauGB wird nach § 31 LVwVfG i.V.m. § 187 Abs. 1 BGB berechnet, d.h. der Tag der Bekanntmachung wird nicht mitgerechnet (sog. Ereignisfrist). Die Bekanntmachung soll den Bürger veranlassen, Anregungen vorzubringen, die bei der Abwägung berücksichtigt werden müssen und deshalb Einfluß auf die Bauleitplanung nehmen können. Inhaltlich muss die Bekanntmachung den Bauleitplan so bezeichnen, dass der interessierte Bürger den Anstoß erhält, sich über den Plan zu informieren und sich gegebenenfalls am Verfahren zu beteiligen (Anstoßfunktion). Deshalb muß die Bekanntmachung bei der Bezeichnung des Plangebiets ein

¹ BVerwG NVwZ 1988, 916

Mindestmaß an räumlicher Zuordnung ermöglichen.¹ Die Angabe der das Plangebiet begrenzenden Straßen, eines Flurnamens oder eine ähnlich schlagwortartige Kennzeichnung reicht dazu aus.²

Beispiel:

BP Nr. 62 „Hinter der Kirche“, BP „An der unteren Mühle“. Nicht genügend, da nicht hinreichend konkretisiert wäre der bloße Verweis auf Flurstücksnummern oder die bloße Nennung einer fortlaufenden Bebauungsplanziffer (Bebauungsplan Nr. 62).

Der Bürger muß außerdem wissen, wo die Auslegung stattfindet (Ort der Auslegung) und wie lange sie dauert (Dauer der Auslegung). Dazu reicht die datumsmäßige Angabe des Fristbeginns und die Angabe des Monatszeitraums.³ Dabei ist es unschädlich, wenn darauf hingewiesen wird, daß bei Anregungen die volle Anschrift und gegebenenfalls die genaue Bezeichnung des Grundstücks oder Gebäudes angegeben werden „sollte“. Da die Gemeinde nach § 3 Abs. 2 S. 4 BauGB die Einwendungen prüfen und das Ergebnis mitteilen muss, hat die Gemeinde ein Dokumentationsinteresse im Hinblick auf Einwendung und Einwendungsführer.⁴ Fehlt allerdings der Hinweis, daß Anregungen auch schriftlich vorgebracht werden können, ist die Bekanntmachung fehlerhaft.⁵ Zwischen Bekanntmachung und Auslegungsbeginn muß mindestens eine Woche liegen. Das Ende der Wochenfrist berechnet sich analog § 188 Abs. 2 1. Alternative BGB. Eine zu kurze Bekanntmachungsfrist kann durch eine entsprechend verlängerte tatsächliche Auslegung nach § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB geheilt werden. An die öffentliche Bekanntmachung schließt sich die öffentliche Auslegung nach § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB an.

Beispiel:

Die Bekanntmachung erfolgt am Freitag, dem 3.7.; die Wochenfrist endet daher am Freitag, dem 10.7. Die Auslegung wird somit erst am Montag, dem 13.7. beginnen, es sei denn, der Plan und die Begründung werden auch samstags zugänglich gemacht.

c. *Öffentliche Auslegung*

Gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB ist der Entwurf des FNPs bzw. des BPs jeweils mit Begründung und Umweltbericht (§§ 5 Abs. 5, 9 Abs. 8 BauGB) auszulegen. Dabei muss der Plan nicht während der gesamten Dienstzeit der Gemeindeverwaltung ausliegen, vielmehr genügt es, wenn die Einsicht während der für den Publikumsverkehr bestimmten Zeiten ermöglicht wird. Sie darf jedoch nicht unzumutbar eingeschränkt sein.⁶ Die Planunterlagen müssen vollständig, sichtbar, griffbereit und als erkennbar zusammengehörig der Öffentlichkeit so zugänglich sein, daß jeder Interessierte ohne weiteres, d.h. ohne Fragen und Bitten an Bedienstete stellen zu müssen, in sie Einblick nehmen kann.⁷ Beginn und Ende der Auslegung müssen sich der Bekanntmachung entnehmen lassen. Dem wird auch entsprochen, wenn nur der Fristbeginn („Ein Monat ab dem...“) datumsmäßig benannt, nicht aber das Ende der Auslegung exakt datumsmäßig bezeichnet wird. Insoweit genügt die ohne Schwierigkeiten sich ergebende Fristberechnung.⁸ Die Monatsfrist für die öffentliche Auslegung ist nach § 31 LVwVfG i.V.m. § 187 Abs. 2 BGB zu berechnen, d.h. anders als bei der öffentlichen Bekanntmachung zählt bei der Auslegung der erste Tag der Auslegung zur Frist hinzu (sog. Ablauffrist).⁹ Das Ende der Monatsfrist berechnet sich nach § 188 Abs. 2 2. Alternative BGB analog.¹⁰ Eine die einmonatige Mindestfrist unterschreitende Auslegungsdauer ist fehlerhaft, auch wenn nur ein Tag fehlt.¹¹ Wird die Mindestfrist dagegen überschritten, also länger ausgelegt, ist das unschädlich.

Beispiel:

Entsprechend dem vorangegangenen Beispiel beginnt die Auslegung am Montag, dem 13.7. Sie würde nach § 188 Abs. 2 zweite Alternative BGB-analog mit Ablauf des Mittwochs, den 12.8., enden.

Nach § 3 Abs. 2 Satz 3 BauGB sollen die nach § 4 Abs. 2 BauGB beteiligten Träger öffentlicher Belange von der Auslegung benachrichtigt werden.

In diesem Zusammenhang ist ergänzend auf die durch die BauGB-Novelle 2007 eingeführte formelle Präklusion zu verweisen. Eine Normenkontrolle gegen einen Bebauungsplan sowie gegen Innenbereichs- und Außenbereichssatzungen ist nach § 47 Abs. 2a VwGO nur noch im Hinblick auf solche

¹ BVerwG NJW 1978, 2564; BVerwG NJW 1985, 1570

² BVerwGE 55, 369 ff; BVerwG BayVBl. 1985, 23 ff; BVerwG DÖV 1989, 452

³ BVerwG DÖV 1993, 249; VGH Bad.-Württ. NVwZ-RR 1997, 694

⁴ BVerwG NVwZ 1997, 514 ff; BVerwG BauR 1997, 596; VGH Bad.-Württ. NVwZ-RR 1997, 694

⁵ VGH BW UPR 1998, 120

⁶ BVerwG ZfBR 1980, 245

⁷ VGH Bad.-Württ. BauR 1974, 40; VBIBW 1999, 178

⁸ BVerwG DÖV 1993, 249 ff

⁹ BVerwGE 40, 363 ff

¹⁰ GemS-OGB NJW 1972, 2035

¹¹ VGH Bad.-Württ. VBIBW 1997, 308

Einwendungen zulässig, die der Betreffende bereits im Rahmen der förmlichen Beteiligung nach §§ 3 Abs. 2, 13, 13a BauGB geltend gemacht hat. Wer sich dabei nicht beteiligt hat, ist nach Verabschiedung des Plans bzw. der Satzung im Normenkontrollverfahren mit allen Einwendungen ausgeschlossen, die er im Rahmen der förmlichen Beteiligung nicht oder verspätet vorgebracht hat, aber hätte geltend machen können, wenn auf diese Rechtsfolge hingewiesen worden ist. § 3 Abs. 3 Satz 2 Hs 2 BauGB sieht daher eine entsprechende Hinweispflicht vor.

(3) Prüfung der Bedenken und Anregungen

Gem. § 3 Abs. 2 Satz 4 Halbs. 1 BauGB muß die Gemeinde die fristgemäß vorgebrachten Anregungen prüfen. Da § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB keine Ausschlussfrist normiert, kann die Gemeinde auch verspätet vorgebrachte, aber noch vor dem Satzungsbeschluß eingehende Einwendungen und Anregungen prüfen.¹ Das ergibt sich aus dem Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB. Das formelle Prüfgebot des § 3 Abs. 2 Satz 4 Halbs. 1 BauGB ist insofern das Gegenstück zum materiellen Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB. Andererseits bleibt es der Gemeinde aber nach § 3 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 BauGB auch unbenommen, solche späteren Äußerungen mit Hinweis auf die Verspätung unberücksichtigt zu lassen.

Denjenigen, die Anregungen vorgebracht haben, ist nach § 3 Abs. 2 Satz 4 Halbs. 2 BauGB das Ergebnis der Prüfung mitzuteilen. Bei Massenverfahren sieht § 3 Abs. 2 Satz 5 BauGB eine Erleichterung vor: Haben mehr als 50 Personen Anregungen mit dem wesentlich gleichen Inhalt vorgebracht, kann die Mitteilung des Ergebnisses der Prüfung dadurch ersetzt werden, daß sie das Ergebnis einsehen können. Darauf ist durch ortsübliche Bekanntmachung hinzuweisen. Da der Betroffene letztlich am bekannt gemachten Bauleitplan erkennen kann, wie mit seinen Anregungen und Bedenken verfahren worden ist, bleibt eine unterlassene Ergebnismitteilung nach § 3 Abs. 2 S. 4 BauGB folgenlos. Eine explizite Mitteilung des Prüfungsergebnisses vor dem abschließenden Satzungsbeschluss ist damit nicht erforderlich. Die Ergebnismitteilung kann sogar noch nach Inkrafttreten des Bauleitplans erfüllt werden.²

§ 3 Abs. 2 Satz 6 BauGB verpflichtet die Gemeinde außerdem, bei genehmigungsbedürftigen Plänen die nicht berücksichtigten Anregungen mit einer entsprechenden Stellungnahme der Genehmigungsbehörde vorzulegen.

c) Änderungs- und Ergänzungsverfahren

(1) Erneutes öffentliches Auslegungsverfahren

Gemäß § 4 a Abs. 3 Satz 1 BauGB ist der Bauleitplan grundsätzlich erneut öffentlich auszulegen und die Behördenbeteiligung nach § 4 Abs. 2 BauGB durchzuführen, wenn er nach der vorangegangenen Auslegung geändert oder ergänzt wird. § 4 a Abs. 3 Satz 2 BauGB erlaubt hierbei die Einschränkung, daß Anregungen nur noch zum geänderten oder ergänzten Teil vorgebracht werden können (eingeschränkte Beteiligung). Darauf muß die Bekanntmachung ausdrücklich hinweisen. Außerdem kann nach § 4 a Abs. 3 Satz 3 BauGB die Dauer der Auslegung bzw. Frist zur Stellungnahme angemessen verkürzt werden.

(2) Vereinfachtes Beteiligungsverfahren

Wenn durch die nachträgliche Änderung oder Ergänzung des Bebauungsplanentwurfs die Grundzüge der Planung nicht berührt werden, kann gemäß § 4 a Abs. 3 Satz 4 BauGB ein vereinfachtes Verfahren stattfinden (vgl. § 13 Abs. 2 Nr. 2 und 3 BauGB). Grundzüge der Planung in diesem Sinn werden u.a. nicht berührt, wenn die Änderung oder Ergänzung zwar für einzelne Grundstücke erhebliche Auswirkungen hat, jedoch die der offengelegten Bebauungsplanung insgesamt zugrundeliegende planerische Konzeption unverändert bleibt. Im vereinfachten Verfahren kann die Beteiligung auf die betroffene Öffentlichkeit und die berührten Behörden beschränkt werden. Betroffene Öffentlichkeit i.S.d. Vorschrift können aber nicht nur die Eigentümer der Grundstücke, sondern auch anderweitig von der Planung betroffene Personen sein. Der Vorteil eines vereinfachten Verfahrens ist deshalb im Grunde genommen gering. Zumeist wird es sich deswegen eher empfehlen, das erneute öffentliche Auslegungsverfahren durchzuführen.

¹ BVerwG NJW 1980, 1061

² BVerwG NVwZ 2003, 206 ff; VGH Bad.-Württ. NVwZ-RR 1997, 684

3. Feststellungs- bzw. Satzungsbeschuß

a) Flächennutzungsplan

Der FNP ist keine Satzung, sondern eine hoheitliche Maßnahme eigener Art (vgl. oben Nr. III 1 zur Rechtsnatur des FNPs). Gleichwohl muß auch hierbei verbindlich festgestellt werden, welcher Plan mit welchem Inhalt die künftige bauliche Entwicklung ordnen soll (Feststellungsbeschuß). Wer dafür zuständig ist, bestimmt das Kommunalverfassungsrecht bzw. das Organisationsrecht des für die Flächennutzungsplanung zuständigen Planungsträgers (vgl. §§ 204, 205 BauGB). § 39 Abs. 2 GemO läßt es hierbei zu, den Feststellungsbeschuß einem beschließenden Ausschuß zu übertragen. In der Praxis wird diese Leitentscheidung jedoch regelmäßig vom Gemeinderat selbst getroffen.

Nach § 6 Abs. 1 BauGB bedürfen Flächennutzungspläne grundsätzlich der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde. In Baden-Württemberg sind dies nach § 12 Abs. 1 LVG die Regierungspräsidien. Diese Genehmigungszuständigkeit können die Landesregierungen aber nach § 203 Abs. 3 BauGB auf andere staatliche Behörden übertragen, wovon Baden-Württemberg durch § 1 Abs. 2 BauGB-DVO Gebrauch gemacht hat. Danach liegt die Genehmigungszuständigkeit für Flächennutzungspläne von Gemeinden und von Verwaltungsgemeinschaften, die der Rechtsaufsicht des Landratsamtes unterstehen, beim Landratsamt als unterer Verwaltungsbehörde.

Nach dem Feststellungsbeschuß legt die Gemeinde bzw. der zuständige Planungsträger den FNP mit den nicht berücksichtigten Anregungen und einer Stellungnahme (§ 3 Abs. 2 Satz 6 BauGB) der Genehmigungsbehörde vor. Zur Prüfung der Genehmigungsfähigkeit des FNPs (§ 6 Abs. 2 bis 4 BauGB) sind der Genehmigungsbehörde außerdem die Begründung mit Umweltbericht sowie die gesamten Verfahrensakten vorzulegen.

b) Bebauungsplan

Gemäß § 10 Abs. 1 BauGB beschließt die Gemeinde den BP als Satzung. Zuständig ist nach § 24 Abs. 1 GemO stets der Gemeinderat, die Übertragung auf beschließende Ausschüsse ist nach § 39 Abs. 2 Nr. 3 GemO nicht zulässig. Der Satzungsbeschuß muß gemäß § 35 Abs. 1 GemO in öffentlicher Sitzung gefaßt werden. Dabei dürfen befangene Gemeinderatsmitglieder nicht mitwirken (§ 18 GemO), vielmehr müssen diese nach § 18 Abs. 5 GemO die Sitzung verlassen. Das bedeutet, sie müssen das beratende Kollegium in einer Weise verlassen, daß der Zuhörer erkennen kann, daß sie befangen sind und aus diesem Grunde nicht an der Beratung und Entscheidung mitwirken. Das bloße Abrücken des Stuhles vom Sitzungstisch genügt dabei nicht, der Aufenthalt im Zuhörerbereich ist dagegen unschädlich.¹

Der Satzungsbeschuß bezieht sich nicht auf die dem Bebauungsplan nach § 9 Abs. 8 Satz 1 BauGB stets beizufügende Begründung.² Sie ist jedoch ebenfalls möglichst durch Beschuß „in den Willen des Gemeinderats“ aufzunehmen.³

Nach § 10 Abs. 2 BauGB sind nur der selbständige BP (§ 8 Abs. 2 Satz 2 BauGB), der im Parallelverfahren aufgestellte BP (§ 8 Abs. 3 Satz 2 BauGB) und der vorzeitige BP (§ 8 Abs. 4 BauGB) genehmigungsbedürftig, d.h. der aus dem FNP entwickelte BP bedarf keiner Genehmigung. Gemäß § 246 Abs. 1 a BauGB können die Länder eine Anzeigepflicht einführen, wovon aber Baden-Württemberg keinen Gebrauch gemacht hat. Zuständig sind wiederum die höheren Verwaltungsbehörden, also die Regierungspräsidien. Diese Zuständigkeit können die Landesregierungen nach § 203 Abs. 3 BauGB auf andere Behörden übertragen, wobei Baden-Württemberg durch § 1 Abs. 1 BauGB-DVO für Gemeinden, die der Rechtsaufsicht des Landratsamtes unterstehen, die Landratsämter als untere Verwaltungsbehörden zu Genehmigungsbehörden bestimmt hat. Dies gilt aber nicht, wenn anstelle der Gemeinde eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, die der Rechtsaufsicht des Regierungspräsidiums untersteht, die Bebauungspläne aufstellt. Dies ist häufig bei Verwaltungsgemeinschaften der Fall.

Im Fall der Genehmigungspflicht legt die Gemeinde nach dem Satzungsbeschuß den BP mit den nicht berücksichtigten Anregungen (§ 3 Abs. 2 Satz 6 BauGB) und einer entsprechenden Stellungnahme der Genehmigungsbehörde vor. Zur Prüfung der Genehmigungsfähigkeit des BPs gemäß § 10 Abs. 2 Satz 2 BauGB i.V.m. § 6 Abs. 2 und 4 BauGB sind der Genehmigungsbehörde die gesamten Verfahrensakten einschließlich der Begründung mit Umweltbericht vorzulegen.

¹ VGH Bad.-Württ. VBIBW 1995, 193

² BVerwG NJW 1971, 1626

³ vgl. BVerwGE 45, 309 (331); 68, 369 (376); VGH Bad.-Württ. NVwZ 1984, 529

4. Genehmigungsverfahren

Der FNP und ein ausnahmsweise genehmigungspflichtiger BP nach § 10 Abs. 2 BauGB – eine Genehmigungspflicht besteht für Bebauungspläne in Durchbrechung des Entwicklungsgebotes gem. § 8 Abs. 2 BauGB, d.h. solche nach §§ 8 Abs. 2 S. 2, 8 Abs. 3 S. 2 und 8 Abs. 4 BauGB – sind der höheren Verwaltungsbehörde zur Genehmigung vorzulegen. Die Genehmigungsbehörde hat hierbei eine reine Rechtmäßigkeitsüberprüfung der Bauleitpläne vorzunehmen. Ein Ermessen bei der Erteilung der Genehmigung kommt ihr nicht zu. Die Genehmigung ist gegenüber der Gemeinde ein gebundener Verwaltungsakt. Bei Versagung kann die Gemeinde dagegen im Wege der Verpflichtungsklage aus § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO vorgehen.

a) Flächennutzungsplan

Der FNP ist nach § 6 Abs. 1 BauGB grundsätzlich genehmigungsbedürftig. Die Genehmigung darf gemäß § 6 Abs. 2 BauGB nur versagt werden, wenn der FNP nicht ordnungsgemäß zustande gekommen ist oder dem BauGB, den aufgrund des BauGB erlassenen oder sonstigen Rechtsvorschriften widerspricht. Die aufsichtsbehördliche Kontrolle ist eine reine Rechtskontrolle, keine Zweckmäßigkeitskontrolle. Nur wenn bei der Planaufstellung gegen Rechtsvorschriften verstoßen wurde, darf die Genehmigung versagt werden. Die Kontrolle bezieht sich also ausschließlich darauf, ob die Gemeinde das vorgeschriebene Verfahren, das Abwägungsgebot und dessen Schranken sowie die allgemeinen Planungsgrundsätze beachtet hat, nicht aber, ob die Planung z.B. zweckmäßig oder günstig ist. Andererseits erstreckt sich die Prüfungsbefugnis auf alle Rechtsmängel; die Einschränkungen der §§ 214 und 215 BauGB gelten für die Genehmigungsbehörde nicht (§ 216 BauGB). § 215 a Abs. 1 BauGB steckt somit den rechtlichen Rahmen ab, innerhalb dessen die Prüfungen der staatlichen Kontrollbehörden zu erfolgen haben. Mängel, die einem planergänzenden Verfahren nach § 215 a Abs. 1 BauGB zugänglich sind, können daher auch Gegenstand einer Beanstandung der staatlichen Rechtskontrolle sein. Das sind im wesentlichen Fehler, die das Grundgerüst der Abwägung unberührt lassen, wie z.B. formelle, aber auch materielle Fehler, die durch eine Ergänzung der bisherigen Planung behoben werden können, die also keinen anderen Bauleitplan erforderlich machen.

Die Genehmigung ist ein Verwaltungsakt i.S.v. § 35 S. 1 LVwVfG. Ihr dürfen daher gemäß § 36 Abs. 1 LVwVfG Nebenbestimmungen nur beigelegt werden, um Versagungsgründe auszuräumen. Wird die Plangenehmigung mit Nebenbestimmungen versehen, die nicht nur redaktioneller Art sind, sondern sich auf den Inhalt des Bauleitplans auswirken, darf dieser erst in Kraft gesetzt werden, wenn die Änderung in den Willen des Planungsträgers aufgenommen wurde. Im sog. Beitrittsbeschuß muß das zuständige Gremium zu erkennen geben, daß es sich die inhaltlichen Änderungen zu eigen macht.¹ Ein solcher Beitritt reicht nur aus, wenn keine zusätzlichen Verfahrensschritte erforderlich sind, also z.B. keine erneute Auslegung, andernfalls muß das Verfahren an der Stelle wieder aufgenommen werden, an welcher der Fehler geschehen ist.²

Die Genehmigungsbehörde kann nach § 6 Abs. 3 BauGB auch räumliche oder sachliche Teile des Flächennutzungsplans von der Genehmigung ausnehmen. Davon zu unterscheiden ist die Vorweggenehmigung nach § 6 Abs. 4 Satz 1 Halbs. 2 BauGB. Hier werden räumliche oder sachliche Teile des Flächennutzungsplans vorweg genehmigt, während der Rest unentschieden im Verfahren bleibt.

Nach § 6 Abs. 4 Satz 1 Halbs. 1 BauGB muß über die Genehmigung - bei der Vorweggenehmigung geht es dann nur noch um den offen gebliebenen Rest des Flächennutzungsplans - binnen 3 Monaten entschieden werden. Die Frist kann gemäß § 6 Abs. 4 Satz 2 BauGB von der übergeordneten Behörde verlängert werden. Die Genehmigung gilt als erteilt, wenn sie nicht innerhalb der Frist unter Angabe von Gründen abgelehnt wird (Genehmigungsfiktion; § 6 Abs. 4 Satz 4 BauGB).

b) Bebauungsplan

Genehmigungsbedürftig sind nur die in § 10 Abs. 2 BauGB genannten Bebauungspläne, alle anderen unterliegen keinem staatlichen Rechtskontrollverfahren, soweit die Länder nicht nach § 246 Abs. 1a BauGB ein landesrechtliches Anzeige- und Beanstandungsverfahren eingeführt haben, was in Baden-Württemberg nicht geschehen ist. Sie können nach dem Satzungsbeschuß unmittelbar in das Verkündungsverfahren überführt werden.

¹ BVerwG BRS 42 Nr. 26; VGH Bad.-Württ. VBIBW 1999, 178

² vgl. BVerwG BRS 59 Nr. 31

Die Genehmigungsvoraussetzungen ergeben sich nach § 10 Abs. 2 Satz 2 BauGB aus dem Verweis auf § 6 Abs. 2 und 4 BauGB, so daß insoweit auf die vorherigen Ausführungen zum Flächennutzungsplan verwiesen werden kann.

Beispiel:

Das im BP festgesetzte Maß der baulichen Nutzung geht über die Obergrenzen des § 17 BauNVO hinaus, ohne daß dafür Gründe nach § 17 Abs. 2 BauNVO ersichtlich sind. Die Genehmigung wird dann mit der „Maßgabe“ erteilt, die Zahlen auf die Obergrenzen zu beschränken.

Die Genehmigungsbehörde stellt fest, daß bei der Auslegung des Bebauungsplans die Monatsfrist des § 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB nicht eingehalten wurde. Sie genehmigt den Bebauungsplan dennoch mit der Maßgabe, der Bebauungsplan sei erneut auszulegen und für den Fall, daß keine inhaltlich neuen Anregungen eingehen.

Die Genehmigungsbehörde kommt zu dem Ergebnis, die Festsetzung eines reinen Wohngebiets (WR) erfordere einen Lärmschutzwall nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB. Sie erteilt die Genehmigung mit der Maßgabe, einen Lärmschutzwall festzusetzen, der sicherstellt, daß im WR die nach der DIN 18005 Teil 1 (05.87) - Schallschutz im Städtebau - (Beiblatt 1) vorgegebenen Immissionsrichtwerte eingehalten werden.

5. Ausfertigung

Die Ausfertigung ist bei Rechtsvorschriften aus rechtsstaatlichen Gründen erforderlich, um zu bezeugen, daß der Planinhalt mit dem Willen des Plangebers übereinstimmt. Sie ist damit zugleich Bestätigung dafür, daß die für die Rechtswirksamkeit maßgebenden Umstände erfüllt sind. Die Ausfertigung ist zwar nicht im BauGB vorgesehen, jedoch ergibt ihr Erfordernis aus allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätzen beim Erlass von Rechtsnormen.¹ Der gem. § 10 Abs. 1 BauGB als Satzung beschlossene BP bedarf als Rechtsnorm der Ausfertigung. Auch der FNP entfaltet gewisse Rechtswirkungen. Deshalb ist er nach denselben Regeln wie der BP auszufertigen.

Das BauGB regelt die Ausfertigung nicht selbst. Die Regeln über Art, Inhalt und Umfang der Ausfertigung richten sich somit nach Landesrecht.² In Baden-Württemberg erfordert eine ordnungsgemäße Ausfertigung grundsätzlich, daß der Plan vom Bürgermeister, seinem nach § 48 Abs. 1 GemO bestimmten Vertreter oder - falls in der Gemeinde bestellt - vom Beigeordneten³ in einer den Inhalt des BPs enthaltenden und datierten Urkunde handschriftlich mit dem Familiennamen unterschrieben ist.⁴ Mit dieser Unterschrift wird zum einen die Beachtung der gesetzlichen Vorschriften beim Erlass des BPs bekundet (Legalitätsfunktion), zum anderen, dass die Satzung, so wie sie beurkundet wird, dem gemeindlichen Willen entspricht (Authentizitätsfunktion). Die Unterzeichnung des den Satzungsbeschuß enthaltenden Gemeinderatsprotokolls oder des Satzungsbeschlusses genügt für eine ordnungsgemäße Ausfertigung, sofern im Beschuß die Bestandteile des Plans in einer Weise bezeichnet sind („gedankliche Schnur“), die Zweifel an der Identität des Norminhalts ausschließt.⁵ Die Ausfertigung unter dem Datum des Inkrafttretens ist verspätet.⁶

6. Verkündungsverfahren

a) Ortsübliche Bekanntmachung

§ 6 Abs. 5 BauGB stellt den FNP insoweit dem BP gleich, als er in § 6 Abs. 5 Satz 1 BauGB die ortsübliche Bekanntmachung der Genehmigungserteilung verlangt. Erst dann wird er wirksam (§ 6 Abs. 5 Satz 2 BauGB). Ortsübliche Bekanntmachung bedeutet, der Bauleitplan in der Weise bekannt zu machen ist, wie es die Bekanntmachungssatzung der Gemeinde festlegt. § 6 Abs. 5 BauGB verpflichtet zwar nicht zum Hinweis, wo der FNP eingesehen werden kann, üblicherweise wird die Stelle aber angegeben.

Um die Satzung über den BP in Kraft zu setzen, sind gemäß § 10 Abs. 3 BauGB zwei Verfahrensschritte erforderlich:⁷

- Nach § 10 Abs. 3 Satz 1 BauGB ist die Erteilung der Plangenehmigung oder, soweit eine Genehmigung nicht erforderlich ist, der Beschuß des BP als Satzung, d.h. die Tatsache, dass der Satzungsbeschuß gefasst wurde (Regelfall), durch die Gemeinde ortsüblich bekannt zu machen.

¹ BVerwG NVwZ 1988, 916 ff

² BVerwG ZfBR 1999, 45

³ BVerwG ZfBR 1998, 207

⁴ VGH Bad.-Württ. VBIBW 1995, 207

⁵ VGH Bad.-Württ. Ur. v. 15.09.2006 - 8 S 1989/05 -; VBIBW 1991, 19; NVwZ-RR 1998, 545

⁶ VGH BW VBIBW 1995, 402 [3. Senat]; zweifelnd: VBIBW 1995, 207 [8. Senat]; verneinend: VBIBW 1998, 276

⁷ BVerfGE 65, 283 ff

- Außerdem muss die Gemeinde den BP mit Begründung (integraler Bestandteil ist insoweit der Umweltbericht) zu jedermanns Einsicht bereithalten und über den Inhalt auf Verlangen Auskunft geben (§ 10 Abs. 3 S. 2 BauGB). Dabei ist grundsätzlich nicht erforderlich, dass der Bebauungsplan bereits am Tag der Bekanntmachung selbst zur Einsichtnahme bereit liegt.

Mit dieser Bekanntmachung tritt der BP in Kraft (§ 10 Abs. 3 Satz 4 BauGB). Die Bekanntmachung tritt an die Stelle der sonst für Satzungen nach § 4 Abs. 3 Satz 1 GemO i.V.m. § 1 GemO-DVO vorgeschriebenen Veröffentlichung (Ersatzverkündung). Es muß also nicht der Inhalt des Bebauungsplans, sondern nur die Tatsache der Plangenehmigung bzw. der Wortlaut des BP-Beschlusses bekannt gemacht werden.

In der Bekanntmachung ist nach § 10 Abs. 3 Satz 3 BauGB darauf hinzuweisen, wo und zu welchen Zeiten der BP zur Einsichtnahme bereitliegt. Aus dem Zweck der Verkündung folgt außerdem, daß darin der räumliche Geltungsbereich des BPs für den Bürger identifizierbar sein muß. Inhaltlich gilt es im Bauleitplanverfahren daher § 3 Abs. 2 BauGB und § 10 Abs. 3 BauGB zu unterscheiden. Die Bekanntmachung in § 10 Abs. 3 BauGB muss einen Hinweis auf den räumlichen Geltungsbereich des Planes enthalten, so dass der BP durch diesen Hinweis identifiziert werden kann (Hinweis- bzw. Anstoßfunktion). Die Angabe der das Plangebiet begrenzenden Straßen, eines Flurnamens oder eine ähnlich schlagwortartige Kennzeichnung reicht dazu aus.¹ Auch hier ist zu beachten, dass die bloße Nennung von Flurstücknummern oder die nur ziffernmäßige Nennung des BPs nicht genügt. Wurde die Genehmigung unter Auflagen oder Maßgaben erteilt, braucht darauf nicht hingewiesen zu werden.² Entscheidend ist, dass sich der an der Planung interessierte Bürger aufgrund der Einsichtnahme verbunden mit dem in diesem Stadium existierenden Anspruch auf Auskunft über den genauen Planinhalt unterrichten kann.³

Den Bekanntmachungen ist eine zusammenfassende Erklärung über die Berücksichtigung der Umweltbelange und der Ergebnisse der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung beizufügen (§§ 6 Abs. 5 Satz 3, 10 Abs. 4 BauGB).

Um die Rechtsfolgen des § 215 Abs. 1 BauGB herbeizuführen (Unbeachtlichkeit von Fehlern), ist auf die Voraussetzungen für die Geltendmachung dieser Fehler hinzuweisen (§ 215 Abs. 2 BauGB). Ferner ist auf die Vorschriften des § 44 Abs. 3 Satz 1 und 2 BauGB sowie des § 44 Abs. 4 BauGB hinzuweisen (§ 44 Abs. 5 BauGB). Die Folgen, die eintreten, wenn der Hinweis unterbleibt, sind dort abschließend geregelt.

b) Inkrafttreten

Gemäß § 6 Abs. 5 Satz 2 BauGB tritt der FNP mit der Bekanntmachung in Kraft. Das gilt gemäß § 10 Abs. 3 Satz 4 BauGB auch für den BP. Voraussetzung ist, daß die Pläne samt Begründung ab diesem Zeitpunkt (oder kurzzeitig danach)⁴ zur Einsichtnahme bereitgehalten werden. Nach § 6 Abs. 5 Satz 3 BauGB kann jedermann den Flächennutzungsplan mit Begründung einsehen und über deren Inhalt Auskunft verlangen. Das gilt nach § 10 Abs. 3 Satz 2 BauGB auch für den BP und dessen Begründung.

7. Vereinfachtes Bauleitplanverfahren

Nach § 13 BauGB können Bauleitpläne im vereinfachten Verfahren geändert oder ergänzt werden, wenn dadurch die Grundzüge der Planung unberührt bleiben. Nach § 12 Abs. 6 Satz 3 BauGB kann auch die Aufhebung eines vorhabenbezogenen BPs im vereinfachten Verfahren erfolgen. Ferner können die Vorschriften des § 13 BauGB entsprechend herangezogen werden, wenn Entwürfe nach ihrer Auslegung geändert oder ergänzt werden sollen (§ 3 Abs. 3 Satz 2 und § 4 Abs. 4 BauGB). Das vereinfachte Verfahren ist auch auf Satzungen nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 und 3 BauGB (vgl. § 34 Abs. 5 Satz 1 BauGB) sowie nach § 35 Abs. 6 Satz 1 und 2 BauGB (vgl. § 35 Abs. 6 Satz 5 BauGB) anwendbar. Auch § 13a BauGB verweist für das beschleunigte Verfahren hierauf.

Die Voraussetzung, daß „Grundzüge der Planung“ nicht berührt werden, findet sich gleichermaßen in § 13 BauGB und § 31 Abs. 2 BauGB (Befreiung). Beim vereinfachten Verfahren dient das Merkmal als Abgrenzung gegenüber dem Fall, bei dem sonst das vollständige Bauleitplanverfahren durchzuführen wäre. Als Befreiungsvoraussetzung dient es der Abgrenzung zum vereinfachten Verfahren. Vor diesem Hintergrund muß das Merkmal „Grundzüge der Planung“ in den §§ 13 und 31 BauGB unterschiedlich ausgelegt werden.

¹ BVerwG NJW 1985, 1569; DÖV 1989, 452

² BVerwG ZfBR 1987, 105

³ BVerwG DVBl. 1987, 486 ff; DVBl. 1987, 489 ff

⁴ BVerwG, Fn. 3

- Bei der Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB sind Grundzüge der Planung daher schon dann berührt, wenn das planerische Konzept in Frage gestellt wird, das für die betroffene Einzelfestsetzung maßgeblich war. Davon kann ausgegangen werden, wenn der Befreiungsgrund bzgl. der fraglichen Festsetzung für nahezu alle Grundstücke gilt.
- Im vereinfachten Verfahren des § 13 BauGB werden die Grundzüge der Planung dagegen erst dann berührt, wenn die Änderung oder Ergänzung das Planungskonzept des gesamten BPs in Zweifel zieht, es sozusagen konzeptionell aufgegeben wird.¹

Beispiel:

Ein Grundstückseigentümer will mit seinem Wohngebäude die hintere Baugrenze überschreiten. In gleicher Weise könnten alle anderen Grundstückseigentümer im Plangebiet dies ebenso verlangen. Hier sind die Grundzüge der Planung i.S.d. § 31 Abs. 2 BauGB berührt, weil der Leitgedanke für die Festsetzung der hinteren Baugrenze insgesamt in Frage gestellt wird. Die Baugrenze ließe sich aber im vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB ändern, wenn keine besondere Beziehung zu anderen Festsetzungen des Bebauungsplans vorhanden ist. Die Grundzüge des Planes insgesamt würden dadurch nicht berührt.

Im vereinfachten Verfahren kann nach § 13 Abs. 2 Nr. 1 BauGB auf die frühzeitige Bürgerbeteiligung verzichtet werden. Die Gemeinde kann darüber hinaus gemäß Nr. 2 dieser Vorschrift wählen, ob sie das förmliche Anhörungsverfahren nach § 3 Abs. 2 BauGB durchführen will oder stattdessen der betroffenen Öffentlichkeit (s.o.) Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist geben will. Weil der Begriff der „betroffenen Öffentlichkeit“ nicht auf die Grundstückseigentümer beschränkt ist, wird sich die Gemeinde - schon aus Rechtssicherheitsgründen - regelmäßig für das förmliche Verfahren entscheiden. Nach § 13 Abs. 2 Nr. 3 BauGB kann die Gemeinde außerdem wählen, die Träger öffentlicher Belange nach § 4 Abs. 2 BauGB zu beteiligen oder ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist zu geben. Der Vorteil liegt hier vor allem in der Möglichkeit, die Monatsfrist zu verkürzen, wenn die Planung erkennbar keine besonderen Probleme aufwirft.

Das vereinfachte Verfahren wird somit vor allem dadurch gekennzeichnet, daß einzelne Verfahrensschritte entfallen bzw. unter Alternativen gewählt werden kann. Die in § 13 BauGB nicht genannten Schritte sind nach den allgemeinen Vorschriften vorzunehmen. Für das Satzungsverfahren, das aufsichtliche Rechtskontrollverfahren und die Verkündung sind ebenfalls keine Erleichterungen vorgesehen. Daher ist auch die vereinfachte Änderung eines FNPs weiterhin genehmigungsbedürftig (§ 6 Abs. 2 Satz 1 BauGB). Dasselbe gilt gem. § 10 Abs. 2 BauGB für BP-Änderungen. Die Einführung des Anzeigeverfahrens durch Landesrecht ist für das vereinfachte Verfahren gemäß § 246 Abs. 1 a Satz 1 Halbs. 2 BauGB ausgeschlossen.

8. Beschleunigtes Bebauungsplanverfahren

Mit der BauGB-Novelle 2007 ist als deren Kernstück § 13a BauGB eingeführt worden. Für Bebauungspläne der Innenentwicklung kann danach ein „beschleunigtes Verfahren“ durchgeführt werden. Das Gesetz nennt für derartige Bebauungspläne als Beispiele die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung. Dazu gehören u.a. Bebauungspläne,

- die der Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und dem Umbau vorhandener Ortsteile dienen (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB) oder
- die der Umnutzung von Flächen dienen.

Das beschleunigte Verfahren erfasst daher nur Bebauungspläne für Flächen, die innerhalb des Siedlungsbereichs einer Gemeinde liegen, insbesondere die im Zusammenhang bebauten Ortsteile im Sinne des § 34 BauGB oder brachgefallene Flächen oder Flächen, die aus anderen Gründen einer neuen Nutzung zugeführt werden sollen. Es gilt damit auch für den sog. Außenbereich im Innenbereich, d.h. Flächen, die zwar rechtlich als Außenbereich zu qualifizieren sind, die aber von baulicher Nutzung umgeben sind, sowie für Abrundungsflächen, die räumlich in den Außenbereich hineinragen. Dabei sind die Größenbeschränkungen nach § 13a Abs. 1 Satz 2 BauGB zu beachten.

Für das beschleunigte Verfahren gelten nach § 13a Abs. 2 Nr. 1 BauGB die Vorschriften über das vereinfachte Verfahren nach § 13 Abs. 2 und 3 Satz 1 und 3 BauGB entsprechend. Somit kann auch im beschleunigten Verfahren von der frühzeitigen Unterrichtung und Erörterung mit den Bürgern und den betroffenen Behörden nach § 3 Abs. 1 BauGB und § 4 Abs. 1 BauGB abgesehen werden (§ 13 Abs. 2 Nr. 1 BauGB). Die Gemeinde kann daher wahlweise der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist geben oder die Auslegung nach § 3 Abs. 2 BauGB durchführen (§ 13 Abs. 2 Nr. 2 BauGB). Ebenso kann den Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange entweder Gelegenheit zur Stellung-

¹ BVerwG BauR 2001, 207

nahme innerhalb angemessener Frist gegeben oder die Beteiligung nach § 4 Abs. 2 BauGB durchgeführt werden (vgl. § 13 Abs. 2 Nr. 3 BauGB).

Von der für Bebauungspläne sonst erforderlichen Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB, vom Umweltbericht nach § 2 a BauGB, von der zusammenfassenden Erklärung nach § 6 Abs. 5 Satz 3 BauGB und § 10 Abs. 4 BauGB und der Angabe nach § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB, welche umweltbezogenen Informationen verfügbar sind, wird gem. § 13 Abs. 3 Satz 1 BauGB abgesehen.

Im Hinblick auf den FNP enthält § 13 a Abs. 2 Nr. 2 BauGB eine wesentliche Änderung des Entwicklungsgebots in § 8 Abs. 2 BauGB. Nach der Neuregelung kann ein BP der Innenentwicklung, wenn er von den Darstellungen des FNPs abweicht, auch aufgestellt werden, bevor der FNP geändert oder ergänzt ist. Dies ist aber gem. § 13a Abs. 2 Nr. 2 Halbsatz 2 BauGB nur zulässig, wenn die geordnete städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebiets nicht beeinträchtigt wird. Der FNP, dessen entgegenstehende Darstellungen mit Inkrafttreten des Bebauungsplans überholt sind, ist dann im Wege der Berichtigung anzupassen (§ 13a Abs. 2 Nr. 2 Halbsatz 3 BauGB). Eine Genehmigung des BPs ist gleichwohl nicht erforderlich.

Eine weitere wichtige Änderung betrifft die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Gemäß § 13a Abs. 2 Nr. 4 BauGB gelten in den Fällen, in denen ein Bebauungsplan der Innenentwicklung weniger als 20.000 m² Grundfläche festsetzt (§ 13 a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB), die auf seiner Grundlage zu erwartende Eingriffe als schon vor der Planung erfolgt oder zulässig i.S.d. § 1 a Abs. 3 Satz 5 BauGB. Sie unterliegen damit nicht der sonst geltenden Ausgleichspflicht. Es bleibt allerdings bei der grundsätzlichen Beachtung der Belange des Naturschutzes in der Abwägung (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 a BauGB). Allerdings entfällt mit der Kompensationspflicht auch die Rechtsgrundlage für eine Kostenüberwälzung für mögliche von der Gemeinde trotzdem angestrebte Ausgleichsmaßnahmen nach §§ 1 a Abs. 3 Satz 2 - 4, 135 a - 135 c BauGB.¹

Wie schon erwähnt, ist die Gemeinde nicht verpflichtet, für die in Frage kommenden Bebauungspläne das beschleunigte Verfahren nach § 13 a BauGB durchzuführen. Sie kann derartige Bebauungspläne der Innenentwicklung auch im üblichen (Standard-)Verfahren aufstellen und damit das Recht der Umweltprüfung und der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in vollem Umfang anwenden. In diesem Fall kann sie die naturschutzrechtlichen Kompensationsregelungen einschließlich einer Kostenregelung nach §§ 135 a - 135 c BauGB nach wie vor anwenden.

Unberührt von der Neuregelung bleiben auch die Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinden mittels städtebaulicher Verträge. Hat sich aber eine Gemeinde für ein Verfahren gemäß § 13a BauGB entschieden, darf sie die Ausgleichsregelung nach § 18 BNatSchG auch nicht mehr durch einen städtebaulichen Vertrag einführen.

¹ vgl. BVerwG, Beschl. v. 04.02.2006 - 4 BN 26.06 -

VI. Plansicherung

Wenn sich eine Gemeinde entschließt, einen BP aufzustellen oder einen bestehenden BP zu ändern, folgt meist ein langwieriges Planungsverfahren. Ist ein entsprechender Aufstellungsbeschluß gefaßt, ist dies häufig Anlaß, nach derzeitigem Planungsstand noch zulässige Baumaßnahmen durchzuführen. Um die Verwirklichung der Planungsabsichten zu sichern und zu verhindern, daß während der Zeit der Planaufstellung dem zuwiderlaufenden Tatsachen geschaffen werden, bedarf es der Instrumentarien der Plansicherung. Diese ergeben sich aus dem zweiten Teil des BauGB, den §§ 14 ff. BauGB. Damit soll verhindert werden, dass die gemeindliche Planung erschwert oder sogar unmöglich wird.

1. Veränderungssperre

Nach § 14 BauGB kann die Gemeinde im Zusammenhang mit dem Aufstellungsbeschluß für einen BP eine Veränderungssperre für den künftigen Planbereich mit dem Inhalt beschließen, daß Bauvorhaben i.S.d. § 29 BauGB nicht durchgeführt oder bauliche Anlagen nicht beseitigt sowie erhebliche oder wesentlich wertsteigernde Veränderungen von Grundstücken und baulichen Anlagen, deren Veränderung nicht genehmigungs-, zustimmungs- oder anzeigepflichtig ist, nicht vorgenommen werden dürfen. Damit wird verhindert, daß auf der Basis des (noch) geltenden Baurechts Vorhaben verwirklicht und dadurch die Ziele der Neuplanung gefährdet werden.

Der Beschluß über die Veränderungssperre kann gleichzeitig mit dem Aufstellungsbeschluß für den BP ergehen.¹ Die Veränderungssperre muß zur Sicherung der Planung „erforderlich“ sein, wofür es aber genügt, wenn der Inhalt der beabsichtigten Planung nur in irgendeiner Weise absehbar ist. Eine Veränderungssperre darf also erst dann erlassen werden, wenn die Planung, die sie sichern soll, ein Mindestmaß dessen erkennen läßt, was Inhalt des zu erwartenden Bebauungsplans sein soll. Die Planung muß dabei nicht bereits einen Stand erreicht haben, der nahezu den Abschluß des Verfahrens ermöglicht; ein detailliertes und abgewogenes Planungskonzept ist so nicht zu fordern. Ausreichend ist, daß sich aus dem Planaufstellungsbeschluß oder weiteren Verfahrensschritten wenigstens ansatzweise ersehen läßt, was Inhalt des zukünftigen Bebauungsplans sein soll.² Die Anforderungen an die Aussagekraft des Aufstellungsbeschlusses sind insoweit entsprechend gering.³ Zur Erforderlichkeit der Plansicherung reicht eine abstrakte Gefährdung aus. Es muss nur die nicht ganz entfernte Möglichkeit bestehen, dass Veränderungen, die die Planungsabsichten beeinträchtigen können und die in § 14 Abs. 1 genannt sind, in Betracht kommen können, so daß insoweit keine strengen Anforderungen zu stellen sind.⁴

Die Veränderungssperre muß nach § 16 BauGB als Satzung beschlossen und ortsüblich bekannt gemacht werden. Insoweit kann auf die Ausführungen zum BP-Verfahren verwiesen werden. Sie gilt für zwei Jahre und tritt nach Ablauf dieser Frist gemäß § 17 Abs. 1 BauGB außer Kraft. Allerdings kann diese Zweijahresfrist von der Gemeinde um ein Jahr zu verlängert werden. Darüber hinaus kann nach § 17 Abs. 2 BauGB bei Vorliegen besonderer Umstände mit Zustimmung der zuständigen Behörde (vgl. § 2 Nr. 1 BauGB-DVO) die Geltungsfrist für die Veränderungssperre nochmals um ein weiteres Jahr verlängert werden. Besondere Umstände liegen insofern nur vor, wenn das Planverfahren vom Normalen deutlich abweichende Ungewöhnlichkeiten aufweist und diese von der Gemeinde nicht zu vertreten sind.⁵ Auch wenn die Veränderungssperre wegen Fristablaufs außer Kraft tritt, kann sie mit Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde (vgl. § 1 Abs. 1 BauGB-DVO) erneut beschlossen werden, wenn die Voraussetzungen für ihren Erlaß fortbestehen, § 17 Abs. 3 BauGB.

Wenn eine Veränderungssperre länger als vier Jahre über den Zeitpunkt ihres Beginns oder der ersten Zurückstellung eines Baugesuchs nach § 15 Abs. 1 BauGB hinausdauert, hat der Betroffene Anspruch darauf, daß ihm durch diese lang andauernde Veränderungssperre entstandene Vermögensnachteile angemessen entschädigt werden. Die näheren Einzelheiten ergeben sich aus § 18 BauGB.

Die als Satzung beschlossene Veränderungssperre kann im Wege der Normenkontrolle nach § 47 VwGO angefochten und überprüft werden. Sie kann auch inzident geprüft werden, wenn z.B. die Baurechtsbehörde den Bauantrag wegen des Bestehens der Veränderungssperre zurückweist.

¹ BVerwG NVwZ 1989, 661

² VGH Bad.-Württ. BauR 2005, 1893

³ BVerwG NJW 1977, 400

⁴ Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger-Stock, BauGB, § 14 Rn. 64

⁵ BVerwGE 51, 121

Die Rechtsfolge einer Veränderungssperre besteht darin, dass die Genehmigung für die Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung oder Beseitigung von Vorhaben i.S.d. § 29 BauGB nicht erteilt werden darf (§ 14 Abs. 1 Nr. 1 BauGB) oder dass zwar genehmigungsfreie, aber erhebliche oder wesentlich wertsteigernde Veränderungen (§ 14 Abs. 1 Nr. 2 BauGB) verboten sind.

Diese Rechtsfolge erfährt jedoch zwei Ausnahmen:

- 1. Gruppe gem. § 14 Abs. 3 BauGB. Die darin genannten Punkte setzen sich gegenüber der Veränderungssperre durch. Das sind
 - Vorhaben, die vor dem Inkrafttreten der Veränderungssperre baurechtlich genehmigt wurden,
 - Vorhaben, von denen die Gemeinde nach Maßgabe des Bauordnungsrecht Kenntnis erlangt hat und mit deren Ausführung vor dem Inkrafttreten der Veränderungssperre hätte begonnen werden dürfen,
 - Unterhaltungsarbeiten und
 - die Fortführung einer bisher ausgeübten Nutzung.
- 2. Gruppe nach § 14 Abs. 2 BauGB. Danach kann die Baurechtsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde Ausnahmen zulassen, wenn überwiegende öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Überwiegende öffentliche Belange stehen nicht entgegen, wenn
 - der BP Planreife erlangt hat und ein Vorhaben nach § 33 BauGB zulässig ist
 - die Baugenehmigung vor Inkrafttreten der Veränderungssperre zu Unrecht aus planungsrechtlichen Gründen versagt worden ist und überwiegende öffentliche Belange oder sonstige Hinderungsgründe der Erteilung nach Erlass der Veränderungssperre nicht entgegenstehen.

2. Zurückstellung von Baugesuchen

Nach § 15 Abs. I BauGB kann die Gemeinde, wenn die Voraussetzungen für den Beschluß einer Veränderungssperre zwar vorliegen, diese aber nicht beschlossen wird oder eine beschlossene Veränderungssperre noch nicht in Kraft getreten ist, bei der Genehmigungsbehörde beantragen, daß die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben für einen Zeitraum von bis zu zwölf Monaten aussetzt wird, wenn zu befürchten ist, daß die Durchführung der Planung durch das Vorhaben unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert würde. Die Genehmigungsbehörde ist an den Antrag der Gemeinde gebunden. Liegen also die Voraussetzungen des § 15 Abs. I BauGB vor, muß zurückgestellt werden.¹

Die für privilegierte Vorhaben im Außenbereich mit dem EAG Bau 2004 in Kraft getretenen erweiterten Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinden durch den FNP gemäß § 35 Abs. 3 Satz3 BauGB werden ergänzt durch § 15 Abs. 3 BauGB. Die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nrn. 2 bis 6 BauGB kann jetzt auf Antrag der Gemeinde ebenfalls bis längstens ein Jahr ausgesetzt werden, wenn die Gemeinde beschlossen hat, ihren FNP zu ändern oder zu ergänzen.²

Beispiel:

Ein Investor möchte eine bestehende Industriebrache durch Errichtung eines großflächigen Einzelhandelsprojekts vermarkten. Die Gemeinde kann, um dem entgegenzuwirken, einen Aufstellungsbeschluß für einen BP fassen, der für diesen Bereich Wohnbebauung vorsieht. Ein entsprechender Bauantrag des Investors kann dadurch abgeblockt werden, daß die Gemeinde wegen des in Aufstellung befindlichen BPs die Baurechtsbehörde ersucht, die Entscheidung über dieses Baugesuch für zwölf Monate zurückzustellen. Sollte sich herausstellen, daß die Planung innerhalb dieser Frist nicht abgeschlossen werden kann, bleibt es der Gemeinde unbenommen, vor Ablauf der Zurückstellungsfrist noch eine Veränderungssperre gemäß § 14 BauGB zu beschließen. So kann die Planaufstellung umfassend und in Ruhe vorangetrieben werden.

3. Teilungsgenehmigung

Die Teilung von Grundstücken kann bauplanungs- und bauordnungsrechtlich bedeutsam sein. Bauplanungsrechtlich dürfen gemäß § 19 Abs. 2 BauGB durch die Teilung im Geltungsbereich eines Bebauungsplans keine Verhältnisse entstehen, die dessen Festsetzungen widersprechen. Einer besonderen Genehmigung bedarf es insoweit aber nicht.

Sondervorschriften gelten für die Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktionen. Hierzu sind die Einzelheiten für die Erteilung einer Teilungsgenehmigung in § 22 BauGB geregelt.

¹ BVerwG BRS 44 Nr. 96

² dazu *Lemmel*, BauR 2005, 1878

4. Vorkaufsrecht

Als weitere Mittel zur Sicherung der Bauleitplanung dienen die Vorkaufsrechte nach § 24 und § 25 BauGB. Nach § 24 BauGB steht der Gemeinde beim Kauf von Grundstücken ein gesetzliches Vorkaufsrecht zu, sofern sich diese Grundstücke im Geltungsbereich eines BPs befinden und es sich dabei um Flächen handelt, für die nach dem Bebauungsplan eine Nutzung für öffentliche Zwecke oder Ausgleichsmaßnahmen im Sinne des § 1 a Abs. 3 BauGB vorgesehen ist. Das gleiche gilt für Grundstücke in einem Umlegungsgebiet, einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet und städtebaulichen Entwicklungsbereich, im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung oder eines FNPs, soweit es sich um unbebaute Grundstücke im Außenbereich handelt, für die eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist, sowie für Grundstücke in Gebieten, die nach den §§ 30, 33 oder 34 Abs. 2 BauGB vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können, sofern die Grundstücke noch unbebaut sind. Dieses Vorkaufsrecht ruht auf den betroffenen Grundstücken als öffentlich-rechtliche Belastung. Gemäß § 24 Abs. 3 kann das Vorkaufsrecht nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit es erfordert. Es wird von der Gemeinde durch Verwaltungsakt gegenüber dem Verkäufer im Verfahren nach § 28 BauGB ausgeübt. Dadurch tritt die Gemeinde auf der Käuferseite in den bestehenden Kaufvertrag ein.

Daneben besteht das besondere Vorkaufsrecht an unbebauten Grundstücken nach § 25 BauGB nur, wenn es die Gemeinde durch Satzung ausdrücklich begründet. Zum allgemeinen Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB ergeben sich bzgl. des Verfahrens keine Unterschiede.

VII. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben

1. Systematik der §§ 29 - 38 BauGB

Für genehmigungspflichtige Bauvorhaben besteht nach § 58 Abs. 1 Satz 1 LBO ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Baugenehmigung, wenn dem Vorhaben keine von der Baurechtsbehörde zu prüfenden öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen.

Öffentlich-rechtliche Vorschriften in diesem Sinne sind

- bauplanungsrechtliche,
- bauordnungsrechtliche (LBO und dazugehörige Verordnungen),
- sonstige (z. B. Anbauverbote der Straßengesetze, Naturschutz- und wasserrechtliche Regelungen).

Bauplanungsrechtliche Vorschriften enthalten in erster Linie die Bebauungspläne. Wäre allerdings der BP die einzige Rechtsgrundlage für die Zulässigkeit eines Vorhabens, könnten viele Bauvorhaben planungsrechtlich nicht überprüft werden, weil Bebauungspläne oft nur für verhältnismäßig wenige, vor allem neuere Baugebiete bestehen. Das BauGB enthält daher in §§ 29 - 37 BauGB Regelungen über die bauliche Nutzung der Grundstücke, soweit auf ihnen bauliche Anlagen errichtet, geändert usw. werden sollen. Nach § 52 Abs. 2 Nr. 1 LBO ist die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit nach §§ 14 und 29 – 38 BauGB auch im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren zu prüfen.

Die §§ 29 - 37 BauGB werden unter den Voraussetzungen des § 38 Satz 1 Halbs. 1 BauGB verdrängt und sind in diesem Fall nicht anzuwenden. Liegen diese Verdrängungsvoraussetzungen nicht vor, ordnet § 29 Abs. 1 BauGB für Vorhaben die Geltung der §§ 30 bis 37 BauGB an. Anhand dieser Vorschriften und etwa vorhandener Bebauungspläne prüft die Baurechtsbehörde die planungsrechtliche Zulässigkeit von Bauvorhaben. Welche Vorschriften dann konkret anzuwenden sind, hängt davon ab, welchem Bebauungsbereich das Baugrundstück, d.h. die zu bebauende Fläche, zuzuordnen ist.

Hierbei unterscheidet das Gesetz 3 Grundtatbestände:

1. den Geltungsbereich eines qualifizierten BPs.
Die planungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens richtet sich nach den Festsetzungen des BPs, § 30 BauGB;
2. den nicht beplanten Innenbereich, d. h. den im Zusammenhang bebauten Ortsteil, für den kein oder nur ein einfacher BP besteht.
Die planungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens richtet sich nach der bereits vorhandenen Bebauung, § 34 BauGB;
3. den Außenbereich, der nicht im Bereich eines qualifizierten BPs und nicht innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils liegt.
Das Vorhaben ist dann nur zulässig, wenn ihm öffentliche Belange nicht entgegenstehen bzw. wenn es öffentliche Belange nicht beeinträchtigt, § 35 BauGB.

Ist ein Vorhaben weder nach § 30 BauGB noch nach § 34 BauGB oder § 35 BauGB zulässig, entspricht es aber einem in Aufstellung befindlichen und nahezu fertiggestellten BP, so muß das Vorhaben im Vorgriff auf diesen künftigen Plan zugelassen werden, § 33 BauGB. Diese Vorschrift ist lediglich eine begünstigende Zulassungsnorm; bietet aber keine geeignete Rechtsgrundlage, um Bauanträge abzulehnen.

2. Erfordernis der Erschließung

In allen Fällen ist ein Vorhaben bauplanungsrechtlich nur dann zulässig, wenn seine Erschließung (Straße, Versorgung mit Elektrizität und Wasser, Abwasser) gesichert ist (vgl. §§ 30, 33, 34, 35 BauGB).

3. § 29 Abs. 1 BauGB als Einstiegsnorm in das Bebauungsrecht

Wie eben dargestellt, enthalten die §§ 30 bis 37 BauGB bebauungsrechtliche Regelungen für die Zulässigkeit von Vorhaben. Was unter dem eigenständigen bundesrechtlichen Rechtsbegriff des Vorhabens zu verstehen ist, bestimmt die gleichsam vor die Klammer gezogene Definitionsnorm des § 29 Abs. 1 BauGB, die in die anschließenden Vorschriften jeweils hineinzulesen ist. Das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 29 Abs. 1 BauGB entscheidet also, ob die §§ 30 - 37 BauGB anzuwenden sind oder nicht. Die Geltung der Vorschriften über die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben ist somit gem. § 29 Abs. 1 BauGB in zweifacher Weise eingeschränkt.

- Zum einen finden die §§ 30 ff. nur Anwendung, wenn ein Vorhaben die Voraussetzungen in § 29 Abs. 1 BauGB erfüllt.

- Zum anderen gelten in den Fällen der §§ 37, 38 BauGB Ausnahmen von der Anwendbarkeit der §§ 30 – 36 BauGB. Soweit § 37 BauGB Anwendung findet, gelten die Vorschriften der §§ 29 ff. BauGB nur mit Einschränkungen. § 38 BauGB normiert einen Vorrang der Fachplanung

a) Rechtsbegriff des Vorhabens

Der Vorhabensbegriff in § 29 Abs. 1 BauGB umfaßt alle Baumaßnahmen (Errichtung, bauliche Änderung, Nutzungsänderung von baulichen Anlagen) mit bodenrechtlicher Relevanz und schließt Aufschüttungen (künstliche Erhöhungen des Bodenniveau wie z.B. Schutzwälle, Dämme, Anschüttungen zum Zwecke der Herstellung einer waagrechten Fläche) und Abgrabungen (künstliche Vertiefungen des Bodenniveaus wie z.B. Sand-, Lehm-, Kies-, Torfgruben, Steinbrüche, Fischteiche) größeren Umfangs sowie Ausschachtungen (Abgrabungen mit lotrechter Begrenzung der Böschungswände, wie Baugruben, Brunnenschächte), Ablagerungen einschließlich Lagerstätten (mit oder ohne Entledigungsabsicht) ein.¹ Auch der Anlagenbegriff i.S.d. BauNVO knüpft an den des § 29 Abs. 1 BauGB an.²

Der Begriff des Vorhabens ist im BauGB nicht näher bestimmt. Dagegen enthalten die Bauordnungen der Länder, z. B. § 2 Abs. 1 LBO entsprechende Definitionen der baulichen Anlage die jedoch nicht ohne weiteres auf § 29 BauGB angewendet werden können. Denn ausgehend von den unterschiedlichen Zielrichtungen von BauGB und Bauordnungen (städtebauliche Entwicklung - Gefahrenabwehr) hat der Begriff „bauliche Anlage“ in § 29 BauGB einen städtebaulichen, in den Landesbauordnungen (§§ 2, 49 LBO) einen baupolizeilichen Inhalt.³ Bei dem Begriff der baulichen Anlage in § 29 Abs. 1 BauGB handelt es sich um also einen eigenständigen bundesrechtlichen Begriff. Er ist aber weitgehend mit dem landesrechtlichen Begriff der baulichen Anlage i.S.d. § 2 Abs. 1 Satz 1 LBO deckungsgleich. Es geht also um Anlagen, die in einer auf Dauer gedachten Weise künstlich mit dem Erdboden verbunden sind und bodenrechtliche Relevanz besitzen. Das (ungeschriebene) Erfordernis der bodenrechtlichen Relevanz ist Bestandteil des bundesrechtlichen Rechtsbegriffs. Der Gesetzgeber bringt dies bei Aufschüttungen und Abgrabungen durch die Worte „größeren Umfangs“ zum Ausdruck.

Das Vorhaben i.S.d. § 29 Abs. 1 Halbs. 1 BauGB ist daher durch das verhältnismäßig weite Merkmal des Bauens und zwingend durch das Erfordernis der bodenrechtlichen Relevanz gekennzeichnet.⁴ Als Bauen ist das Schaffen von Anlagen anzusehen, die in einer auf Dauer gedachten Weise künstlich mit dem Erdboden verbunden sind. Diese Voraussetzung erfüllt auch eine Gerätehütte, die aus Bauprodukten hergestellt und mit dem Boden in geeigneter Weise verbunden werden soll, um dort auf Dauer zu stehen.⁵ Bodenrechtliche Relevanz ist gegeben, wenn das Vorhaben die in § 1 Abs. 5 BauGB genannten Belange in einer Weise berührt oder berühren kann, die geeignet ist, das Bedürfnis nach einer ihre Zulässigkeit regelnden verbindlichen Bauleitplanung hervorzurufen,⁶ also z.B. dann, wenn die Anlage auch und gerade in ihrer unterstellten Häufung Belange erfaßt oder berührt, welche im Hinblick auf § 1 Abs. 3, 5 und 6 BauGB städtebauliche Betrachtung und Ordnung erfordern. Der Vorhabensbegriff erfasst insoweit auch verfahrensfreie bauliche Anlagen.⁷ Bodenrechtliche Relevanz ist somit gegeben, wenn die bauliche Anlage nicht nur als Objekt, sondern in der ihr zugedachten Funktion als Einheit⁸ einschließlich des durch sie zu erwartenden Zu- und Abfahrtsverkehrs⁹ geeignet ist, ein Bedürfnis nach einer ihre Zulässigkeit regelnden Bauleitplanung hervorzurufen, sie auch tatsächlich Gegenstand bauplanungsrechtlicher Festsetzungen sein kann und damit überhaupt konkret bebauungsrechtlich beurteilungsfähig ist. Die bauliche Anlage muß also Belange erfassen oder berühren, welche im Hinblick auf das grundsätzliche Gebot des § 1 Abs. 3 BauGB i.V.m. Abs. 5 BauGB städtebauliche Betrachtung und Ordnung verlangen. Die Frage, ob eine bauliche Anlage bodenrechtliche Relevanz besitzt, ist auf der Grundlage einer typisierenden Betrachtungsweise zu beantworten.¹⁰ Ob ein bauliches Vorhaben i. S. des § 29 Abs. 1 BauGB in der ab 1. 1. 1998 geltenden Fassung vorliegt, hängt deshalb nicht davon ab, ob es i.S.d. Landesbauordnungen genehmigungs-, zustimmungs- oder anzeigepflichtig ist.¹¹

¹ vgl. dazu BVerwG BRS 36 Nr. 157

² vgl. BVerwG NVwZ 1997, 902 [Anlage für gesundheitliche Zwecke]

³ BVerwG BRS 23 Nr. 129; BRS 24 Nr. 149; VGH Bad.-Württ. BWVBl. 1971, 139

⁴ BVerwG, Urt. v. 16. 12. 1993 – 4 C 22.92 –; BVerwGE 44, 59, 61 = BauR 1973, 366

⁵ vgl. BVerwG BRS 62 Nr. 161 = BauR 2000, 1161

⁶ BVerwG BRS 27 Nr. 122

⁷ BVerwGE 114, 206; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 25.7.2013 – 3 S 241/12 –; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 25.11.2009 – 8 S 2038/08 – (Multiplikationseffekt); VG Freiburg, Beschl. v. 8.12.2011 – 4 K 2157/11 – mwN

⁸ BVerwG DVBl. 1975, 497

⁹ BVerwG ZfBR 1999, 48

¹⁰ BVerwGE 91, 234 [Werbeanlagen]

¹¹ vgl. BVerwG BauR 2001, 1558; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 25.11.2009 – 8 S 2038/08 –; s.a. vorige Seite Fn. 7

Der bebauungsrechtlichen Begriff des Vorhabens erfaßt vor allem, aber nicht nur Gebäude.¹ Großflächige Werbeanlagen besitzen wegen ihrer intensiven Ausstrahlung auf die Umgebung ebenfalls städtebauliche Relevanz. Eine Maßnahme, bei der dagegen nach der Verkehrsauffassung nichts gebaut wurde, kann keine „bauliche Anlage“ nach § 29 BauGB sein, auch wenn z.B. die LBO aus Gründen der Gefahrenabwehr bestimmt, daß die Maßnahme als „bauliche Anlage“ gilt.²

b) Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung

Das insoweit erforderliche „Bauen“ kann sich als Errichtung (Neubau, Wiederaufbau) oder baulichen Änderung der vorhandenen Bausubstanz durch Umbau, Anbau, Aufstockung oder Teilabbruch vollziehen.³ Nicht erfaßt ist dagegen der vollständige Abbruch.⁴

Eine relevante Nutzungsänderung (Übergang von der bisherigen zulässigen Nutzung zu einer neuen Nutzung) einer baulichen Anlage kann gegeben sein, ohne daß damit eine bauliche Änderung verbunden sein müßte. Von einer Nutzungsänderung im bebauungsrechtlichen Sinne ist immer dann auszugehen, wenn durch die Verwirklichung eines Vorhabens die jeder Art von Nutzung eigene Variationsbreite verlassen wird und durch die Aufnahme der veränderten Nutzung bodenrechtliche Belange (§ 1 Abs. 5 BauGB) typischerweise berührt werden können, so daß sich die Zulässigkeitsfrage (qualitativ oder quantitativ) neu stellt.⁵ Das ist stets der Fall, wenn für die neue Nutzung weitergehende Vorschriften gelten als für die bisherige, oder wenn sich die Zulässigkeit der neuen Nutzung zwar nach derselben Vorschrift bestimmt, aber nach dieser Vorschrift anders zu beurteilen ist als die frühere.⁶ Eine bloße Änderung der tatsächlichen Verhältnisse, die dazu führt, daß eine Anlage nunmehr bebauungsrechtlich anders zu beurteilen ist als bisher, stellt allerdings keine Nutzungsänderung dar. Das gilt insbesondere dann, wenn ein Betrieb intensiviert wird, ohne daß der Betreiber etwas an den für die Bestimmung der Nutzungsart maßgebenden Merkmalen ändert; eine Nutzungsintensivierung allein ist aber noch keine Nutzungsänderung.⁷

Funktionsänderungen, also Änderungen, die einen Wandel im Charakter einer baulichen Anlage bewirken, sind stets als bodenrechtlich relevante Nutzungsänderungen anzusehen, so etwa der Übergang von einer bestimmten Art von Nutzung (Schankwirtschaft) oder Art von Anlage (Automatenspielhalle) zu einer anderen Art von Nutzung (Vergnügungsstätte) oder Art von Anlage (Kino) im Sinne baunutzungsrechtlicher Begriffe⁸, der Übergang vom Freizeit- und Wochenendwohnen zum Dauerwohnen oder von einer Wohnnutzung zur gewerblichen Nutzung und umgekehrt. Zu betrachten ist stets die Anlage in ihrer geänderten Funktion als Einheit.⁹

Funktionsänderungen müssen nicht unbedingt auch mit einer Nutzungsänderung verbunden sein. So ändert sich z.B. an der Wohnnutzung nichts, wenn eine bisher gewerblichen Zwecken dienende Wohnung oder landwirtschaftlichen Zwecken dienende Außenbereichswohnung wie z.B. ein Altenteilerhaus (§ 8 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO; § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB) betriebs- bzw. landwirtschaftsfremden Personen zur Wohnnutzung überlassen wird.¹⁰ Derartige Funktionsänderungen sind gleichwohl bodenrechtlich relevant, weil sich die Zulässigkeit der neuen Wohnnutzung anders als die der alten Nutzung beurteilt.

Beispiel:

Ein Dachgaubenausbau ist nur dann bodenrechtlich relevant, wenn er sich auf die Nutzungsart oder auf das -maß auswirkt.¹¹

Wenn ein bisheriges Stallgebäude zur Rinderhaltung in ein solches zur Schweinehaltung umgenutzt werden soll, liegt aufgrund der fehlenden Vergleichbarkeit von Rinder- und Schweinehaltung eine Nutzungsänderung vor. Gleiches gilt bei der Umnutzung einer Gaststätte zur Diskothek. Eine Diskothek hat im Hinblick auf Betriebszeiten und Lärmentwicklung eine anders geartete Nutzungsintensität als eine Speisegaststätte.

Die Errichtung einer Freizeitanlage (Einfriedung, Wochenendhaus, Toilettenhäuschen) im Außenbereich ist bodenrechtlich relevant, weil die Anlage einen der in § 1 Abs. 5 BauGB bezeichneten öffentlichen Belang, z.B. Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, Gestaltung des Landschaftsbildes, geordnete Siedlungsstruktur, in mehr als nur geringfügiger Weise und nicht nur vorübergehend berühren kann und weil sich deshalb die Zulassungsfrage aus bodenrechtlicher Sicht stellt.¹²

Auf einem Außenbereichsgrundstück wird ein Platz für die Lagerung und gewerbliche Verwertung von Auto-

¹ BVerwG NVwZ 1997, 902

² VGH Bad.-Württ. BWVBl. 1971, 139

³ zur Erweiterung als Errichtung oder Änderung vgl. instruktiv BVerwG ZfBR 1994, 37

⁴ VGH Bad.-Württ. VBIBW 1993, 19

⁵ BVerwG NVwZ 1989, 667; NVwZ 1991, 264 = JuS 1991, 967 Nr. 13

⁶ BVerwG Buchholz 406.11 § 34 Nr. 155

⁷ BVerwG BauR 1999, 228 [der Versorgung des Gebietes dienende Schankwirtschaft]

⁸ vgl. BVerwG NVwZ 1991, 264 = JuS 1991, 697

⁹ BVerwGE 47, 185; BVerwG BRS 55 Nr. 72; BVerwG NVwZ-RR 1997, 519

¹⁰ BVerwGE 47, 185

¹¹ BVerwG NVwZ 1994, 1010

¹² BVerwG BauR 2001, 1558; s.a. vorige Seite Fn. 2

wracks ohne irgendwelche bauliche Veränderungen eingerichtet. Die Maßnahme stellt trotz ihrer städtebaulichen Relevanz keine „bauliche Anlage“ nach § 29 BauGB dar, weil nichts „gebaut“ wurde. Die Anwendung der §§ 30 - 36 BauGB scheidet deswegen aus.

4. Vorhaben im qualifizierten Bebauungsplan, § 30 Abs. 1 BauGB

a) Der qualifizierte Bebauungsplan

Soll das Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes verwirklicht werden, der mindestens die in § 30 Abs. 1 BauGB genannten Festsetzungen enthält, so stellt § 30 BauGB klar, daß es für die planungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens ausreicht, wenn es den Festsetzungen des Bebauungsplanes nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist.

Damit ein Bebauungsplan als qualifiziert gelten kann, muß er mindestens Festsetzungen enthalten über:

- die Art der baulichen Nutzung (z.B. WR, GI),
- das Maß der baulichen Nutzung (wobei eine Festsetzung über das Maß der baulichen Nutzung, z.B. GFZ genügt),
- die überbaubaren Grundstücksflächen (auch hier genügt eine Festsetzung, z.B. eine Baulinie),
- die örtlichen Verkehrsflächen.

Wie aus dem Wortlaut des § 30 BauGB hervorgeht, der damit konkludent auch auf die städtebaulichen Pläne und Ortsbausatzungen aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des BauGB verweist, kann sich ein qualifizierter Bebauungsplan auch aus der Zusammenfassung mehrerer solcher Bebauungspläne und sonstiger baurechtlicher Vorschriften ergeben. Es ist jedoch, u.a. anhand der Überleitungsregelung des § 233 Abs. 3 BauGB i.V.m. § 173 Abs. 3 Satz 1 BBauG 1960, jeweils zu prüfen, ob derartige alte Pläne und Vorschriften noch Gültigkeit besitzen, was zumeist der Fall sein dürfte.

Wichtig ist besonderes die Frage, ob ein Vorhaben hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung den Festsetzungen eines Bebauungsplans widerspricht. Bereits weiter oben ist dargelegt worden, daß die Bestimmungen der BauNVO über die Art der baulichen Nutzung, d. h. über die in den Baugebieten zulässigen Nutzungen und baulichen Anlagen (§§ 2 bis 14 BauNVO), Bestandteil eines Bebauungsplans werden, sofern dieser keine anderen Festlegungen trifft. Diese Regelungen gelten dann unmittelbar für die Planbetroffenen.

b) Baunutzungsverordnung (BauNVO)

(1) Rechtsgrundlage und zeitlicher Geltungsbereich

Nach § 2 Abs. 5 BBauG wird der Bundesminister für Wohnungsbau ermächtigt, durch Rechtsverordnung Vorschriften zu erlassen, die u. a. Art und Maß der baulichen Nutzung, die Bauweise sowie die überbaubaren Grundstücksflächen sowie die in den Baugebieten zulässigen baulichen und sonstigen Anlagen betreffen. Hiervon hat der zuständige Bundesminister durch den Erlaß der BauNVO Gebrauch gemacht. Diese wurde allerdings in der Vergangenheit bereits mehrfach geändert. Bei der Anwendung von Bebauungsplänen ist daher darauf zu achten, die BauNVO in der jeweils gültigen Fassung, d.h. in der Fassung anzuwenden, die zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses galt.

(2) BauNVO als Ergänzung des BauGB

Die BauNVO ergänzt zum einen in abschließender Weise § 5 Abs. 2 Nr. 1 und § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB hinsichtlich der möglichen Festsetzungen. Sie richtet sich damit an den Träger der Bauleitplanung, im Regelfall also an die Gemeinde, dem sie ein typisiertes Planungsinstrumentarium zur Verfügung stellt (z.B. Katalog der Baugebiete, Grundflächen- und Geschoßflächenzahl, Baulinie/Baugrenze). Durch die Vereinheitlichung des Instrumentariums wird die Anwendung von Bauleitplänen wesentlich erleichtert, während dem Träger der Planungshoheit durch die Vielfältigkeit und Elastizität der Festsetzungsmöglichkeiten genügend Spielraum zur Ausübung seiner Planungsfreiheit verbleibt. Zum anderen ergänzt die BauNVO § 30 BauGB in Bezug auf die Zulässigkeit einzelner Bauvorhaben in den festgesetzten Baugebieten. Angesprochen sind also insoweit die Baurechtsbehörden.

(3) Art der baulichen Nutzung, §§ 1 - 15 BauNVO

§§ 1-15 BauNVO enthalten einen abschließenden Katalog der Bauflächen und Baugebiete, durch die die allgemeine Art der baulichen Nutzung im Flächennutzungsplan bzw. im Bebauungsplan festgelegt wird. Die zulässigen Bauflächen im Flächennutzungsplan ergeben sich aus § 1 Abs. 1 BauNVO, die Baugebiete des Bebauungsplans aus § 1 Abs. 2 u. 3 BauNVO. Weist z.B. ein Bebauungsplan ein allgemeines Wohn-

gebiet (WA) gemäß § 4 BauNVO aus, so wird nach § 1 Abs. 3 Satz 2 BauNVO der § 4 BauNVO Bestandteil des Bebauungsplanes. § 4 BauNVO wiederum umschreibt den Funktionscharakter des WA und legt die in diesem Gebiet zulässigen baulichen Anlagen fest.

Die §§ 2 - 14 BauNVO behandeln die Baugebiete im einzelnen; es wird jeweils in einem Paragraphen eines der zehn Baugebiete geregelt:

- Kleinsiedlungsgebiete (WS)
- Reine Wohngebiete (WR)
- Allgemeine Wohngebiete (WA)
- Besondere Wohngebiete (WB)
- Dorfgebiete (MD)
- Mischgebiete (MI)
- Urbane Gebiete (MU)
- Kerngebiete (MK)
- Gewerbegebiete (GE)
- Industriegebiete (GI)
- Sondergebiete (SO).

Für diese typisierten Baugebiete enthalten die §§ 2 - 9 BauNVO nach einem gleichförmigen Muster aufgebauete Regelungen über die Zulässigkeit von Bauvorhaben im Einzelfall:

- Im jeweiligen Abs. 1 wird allgemein beschrieben, welchem Zweck das entsprechende Baugebiet dient. So dienen etwa allgemeine Wohngebiete vorwiegend dem Wohnen. Mischgebiete dienen dem Wohnen und der Unterbringung von Gewerbebetrieben, die das Wohnen nicht wesentlich stören. Gewerbegebiete dienen vorwiegend der Unterbringung von nicht erheblich belästigenden Gewerbebetrieben. Mit dieser allgemeinen Zweckbestimmung des Baugebiets wird zugleich der Rahmen für den Störgrad der dort zulässigen baulichen und sonstigen Anlagen umschrieben.
- In dem jeweiligen Abs. 2 ist im einzelnen aufgeführt, welche baulichen Anlagen im Baugebiet grundsätzlich zulässig sind.
- Der jeweilige Abs. 3 nennt die ausnahmsweise zulässigen Nutzungsarten; über die Zulässigkeit solcher Vorhaben entscheidet die Baugenehmigungsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen im Einvernehmen mit der Gemeinde (§§ 31 Abs. 1, 36 Abs. 1 BauGB). Da es sich insoweit um Ausnahmen von einem städtebaulichen Gesamtkonzept handelt, ist, wie bei jeder Ausnahmeregelung, eine enge Auslegung angezeigt.

Der Planungsträger kann im Bebauungsplan grundsätzlich festsetzen, daß die in §§ 2 - 9 BauNVO aufgeführten Ausnahmen entweder (teilweise) fortfallen oder (teilweise) allgemein zulässig sind. Er hat dadurch eine weitere Möglichkeit, den Charakter eines Baugebiets differenziert zu gestalten.

Darüber hinaus enthalten die §§ 12 - 14 BauNVO weitere relevante Einzelregelungen:

- Gem. § 12 Abs. 1 BauNVO sind Stellplätze und Garagen in allen Baugebieten zulässig, soweit sich aus § 12 Abs. 2 - 6 BauNVO nichts anderes ergibt.
- Nach § 13 BauNVO sind für die Berufsausübung freiberuflich Tätiger (Ärzte, Rechtsanwälte, Architekten, Heilpraktiker u.a.) und solcher Gewerbetreibender, die ihren Beruf in ähnlicher Art ausüben (Versicherungsagenten, selbständige Handelsvertreter usw.), in den Baugebieten nach den §§ 2 - 4 BauNVO entsprechende Räume, in den Baugebieten §§ 4 a - 9 BauNVO auch Gebäude zulässig. Kennzeichen der Tätigkeit muß es sein, daß sie selbständig auf eigene Rechnung erfolgt und weder zur gewerblichen bzw. landschaftlichen Produktion zählt noch im öffentlichen Dienst erfolgt.
- § 14 BauNVO regelt die Zulässigkeit von Nebenanlagen in allen Baugebieten. Außer den bereits in den §§ 2 - 13 BauNVO genannten Anlagen sind nach § 14 Abs.1 Satz I BauNVO auch untergeordnete Nebenanlagen und Einrichtungen zulässig, die der bestimmungsgemäßen Nutzung des Baugrundstücks, mehrerer Baugrundstücke gemeinsam oder dem Baugebiet insgesamt dienen und die seiner Eigenart nicht widersprechen. Nebenanlagen sind solche baulichen Anlagen und Einrichtungen, die gegenüber dem eigentlich verfolgten Nutzungszweck wie etwa dem Wohnen nur eine untergeordnete Funktion haben, was vor allem in ihrer Größe und ihrem Umfang zum Ausdruck kommen muß.¹

¹ BVerwG DÖV 1986, 77

Beispiel:

Derartige Nebenanlagen sind etwa Geräteschuppen, Gartenlauben, Teppichklopfstangen, Schwimmbecken, Sichtschutzanlagen, Müllcontainer; dem Baugebiet dient z. B. auch ein Telefonhäuschen.

(4) Störbegriff der BauNVO

Die BauNVO verwendet in ihren §§ 1-15 häufig die Begriffe „nicht störend“ und „nicht wesentlich störend“, so z.B. in § 2 Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3 Nr. 4, § 3 Abs. 3, § 4 Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3 Nr. 2. Der insoweit verwendete Störbegriff ist relativ, nämlich auf den jeweiligen Gebietscharakter bezogen. Ob eine bauliche Anlage im jeweiligen Gebiet stört oder nicht, ist anhand der Eigenart des betreffenden Gebietes unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse im Baugebiet zu ermitteln.¹

Beispiel:

Eine Kfz-Werkstatt wird im WA regelmäßig als störender Gewerbebetrieb anzusehen sein und deshalb auch nicht ausnahmsweise nach § 4 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO zugelassen werden können, während ein solcher Betrieb im Dorfgebiet nach § 5 Abs. 2 Nr. 6 BauNVO eher als nicht störend angesehen werden kann, insbesondere, wenn er auch oder sogar vorwiegend der Reparatur landwirtschaftlicher Kraftfahrzeuge dient.

(5) Allgemeine Einschränkung der Zulässigkeit baulicher Anlagen, § 15 BauNVO

Nach § 15 BauNVO sind die in den §§ 2-14 BauNVO für zulässig erklärten Anlagen dann unzulässig, wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung im konkreten Fall der Eigenart des Gebietes widersprechen, insbesondere wenn sie Belästigungen oder Störungen verursachen würden, die mit dem Gebietscharakter unvereinbar sind. Die Vorschrift stellt somit eine „Notbremse“ dar, mit der im Einzelfall solche Anlagen verhindert werden können, die zwar im Regelfall an sich im jeweiligen Baugebiet zulässig wären, unter den besonderen Umständen des Einzelfalles sich aber störend auswirken.

Die Unzulässigkeit eines nach dem Bebauungsplan an sich zulässigen Vorhabens kann sich aus drei Tatbestände ergeben:

1. aus der Baugebietswidrigkeit des Vorhabens, § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO,
2. aus den von dem Vorhaben ausgehenden Störungen, § 15 Abs. 1 Satz 2 Hs. I BauNVO oder
3. aus seiner Störanfälligkeit, § 15 Abs. 1 Satz 2 Hs. 2 BauNVO.

Ein nach § 30 BauGB an sich zulässiges Vorhaben ist daher gemäß § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO im Einzelfall trotzdem unzulässig, wenn es in einer Situation verwirklicht werden soll, in der es städtebaulich nicht mehr verträglich ist, weil es der Eigenart des Baugebiets widerspricht.²

Beispiel:

In einem Mischgebiet, das nach § 6 Abs. 1 BauNVO durch ein gleichberechtigtes Nebeneinander von Wohnen und nicht wesentlich störendem Gewerbe gekennzeichnet ist, kann ein Gewerbebetrieb unzulässig sein, wenn in dem Gebiet bereits so viele Gewerbebetriebe zugelassen sind, daß durch einen weiteren Betrieb das von § 6 Abs. 1 BauNVO gebotene quantitative Mischungsverhältnis von Wohnen und Gewerbe gestört werden würde.

- a. Gemäß § 15 Abs. 1 Satz 2 Hs. I BauNVO sind die in den §§ 2 -14 BauNVO aufgeführten baulichen und sonstigen Anlagen im Einzelfall unzulässig, wenn von ihnen Belästigungen oder Störungen ausgehen können, die nach der Eigenart des Baugebiets im Baugebiet selbst oder in dessen Umgebung unzumutbar sind. Diese Regelung ist zugleich Ausdruck des nachbarlichen Rücksichtnahmegebots. Die Störungen müssen in städtebaulich beachtlichen Umständen ihren Grund haben, nicht in persönlichen Eigenschaften der Bewohner, wie etwa in ihrem sozialen Milieu oder in ihren Lebensgewohnheiten.³

Beispiel:

Ein Bildhauer will zu seinem in einem WR gelegenen Wohnhaus einen Anbau errichten, um darin sein Atelier unterzubringen. Dieses Vorhaben ist nach §13 BauNVO grundsätzlich im WR zulässig, da es sich um Räume für die Berufsausübung eines freiberuflich Tätigen handelt. Stellt jedoch der Bildhauer im konkreten Fall große Steinplastiken mittels geräuschvoller Steinsägen und unter erheblicher Staubentwicklung her, so ist der Anbau nach § 15 BauNVO nicht zulässig.

- b. Nach § 15 Abs. 1 Satz 2 Hs. 2 BauNVO sind bauliche Anlagen unzulässig, wenn sie ihrerseits unzumutbaren Belästigungen oder Störungen ausgesetzt würden. Auf diese Weise sollen im Hinblick auf die im Plangebiet bereits vorhandenen zulässigen Nutzungen neue Konflikte, die nur unter wechselseitiger Anwendung des nachbarlichen Rücksichtnahmegebots gelöst werden könnten, von vornherein vermieden werden.

¹ vgl. OVG Berlin BauR 2005, 796

² BVerwG NJW 1988, 3168; NVwZ 1991, 1078; VGH Bad.-Württ. BauR 1982, 238 f

³ OVG Lüneburg NVwZ 1994, 82

(6) Maß der baulichen Nutzung, §§ 16 - 21 a BauNVO

Festsetzungen über das Maß der baulichen Nutzung regeln den Umfang der Bebauung, d.h. das Bauvolumen und damit beispielsweise auch die Wohndichte in einem Wohngebiet. Als Faktoren für das Maß der baulichen Nutzung bestimmt §16 Abs. 2 BauNVO

- die Grundflächenzahl (GRZ) oder die Größe der Grundflächen der baulichen Anlagen (GR),
- die Geschoßflächenzahl (GFZ) oder die Größe der Geschoßfläche (GF),
- die Baumassenzahl (BMZ) oder die Größe der Baumasse (BM),
- die Zahl der Vollgeschosse (Z) und
- die Höhe der baulichen Anlagen.

§ 17 BauNVO enthält Angaben über die in den einzelnen Baugebieten einzuhaltenden Höchstmaße der baulichen Nutzung. Von diesen darf der Planungsträger grundsätzlich nur nach unten abweichen. Überschreitungen sind nur unter den in § 17 Abs. 2 und 3 genannten Voraussetzungen zulässig.

Die Grundflächenzahl (GRZ) und die Größe der Grundflächen der baulichen Anlagen (GR) gemäß §§ 16 Abs. 2 Ziff. 2, 19 BauNVO betreffen, wie schon ihre Namen erkennen lassen, die flächenmäßige Ausdehnung der Gebäude. Die Festsetzung „GR“ legt durch Angabe absoluter Maße (z. B. 200 qm) ohne Bezug auf die Grundstücksgröße die höchstzulässige Grundfläche der Gebäude fest. Sie ist wenig gebräuchlich und von geringer Bedeutung.

Allgemeine Verwendung im BP findet die GRZ. Sie ist eine Verhältniszahl, bezogen auf die jeweilige Grundstücksgröße und gibt nach § 19 Abs. 1 BauNVO an, wieviel qm (Gebäude-) Grundfläche je qm Grundstücksfläche zulässig sind. Auf die zulässige Grundfläche werden Nebenanlagen (§ 14 BauNVO), bestimmte untergeordnete Bauteile sowie Garagen und Stellplätze nicht angerechnet, §§ 19 Abs. 4, 21a Abs. 3 BauNVO.

Beispiel:

In einem WR ist eine GRZ von 0,2 festgesetzt. Ein 600 qm großes Grundstück soll bebaut werden. Dann beträgt die zulässige Grundfläche (GR) des geplanten Gebäudes 120 qm; rechnerisch ausgedrückt: Fläche des Baugrundstücks, 600 qm x GRZ 0,2 = zulässige Grundfläche (GR) 120 qm.

- a. *Geschoßflächenzahl (GFZ) und Größe d. Geschoßfläche (GF), §§ 20 Abs. 2, 3 BauNVO* betreffen die Größe der Nutzfläche der baulichen Anlagen. Die Größe der GF ist als absolute Festsetzung wenig gebräuchlich. Die GFZ ist wie die GRZ eine Verhältniszahl. Sie gibt nach § 20 Abs. 2 an, wieviel qm Geschoßfläche pro qm Grundstücksfläche zulässig sind. Zur Geschoßfläche rechnen nach § 20 Abs. 3 BauNVO alle Vollgeschosse sowie Aufenthaltsräume und zugehörige Treppenträume in anderen Geschossen (Unter- und Dachgeschosse).

Beispiel:

In einem WR ist eine GFZ von 0,3 festgesetzt. Das zu bebauende Grundstück ist 600 qm groß. Die zulässige Geschoßfläche (GF) beträgt dann 180 qm; rechnerisch ausgedrückt: Baugrundstücksfläche, 600 qm x GF 0,3 = zulässige Geschoßfläche (GF) 180 qm.

- b. *Zahl der Vollgeschosse (Z), § 20 Abs. 1 BauNVO*

Was Vollgeschöß ist, bestimmt sich gemäß § 20 Abs. 1 BauNVO nach den landesrechtlichen Vorschriften, z. B. nach § 2 Abs. 6 LBO. Mit der Zahl der Vollgeschosse wird indirekt auch die Höhe der Gebäude festgelegt. Statt der Zahl der Vollgeschosse kann auch die Höhe der Gebäude als unmittelbarer Maßfaktor verwendet werden, § 18 BauNVO.

- c. *Baumassenzahl (BMZ) und Baumasse (BM), § 21 BauNVO*

Die BMZ ist ein relativer Maßfaktor, der angibt wieviel Kubikmeter Baumasse je qm Grundstücksfläche zulässig sind. Die BM ist dagegen eine absolute Festsetzung in Kubikmeter.

(7) Bauweise, § 22 BauNVO

Festsetzungen über die Bauweise betreffen den seitlichen Grenzabstand zum Nachbargrundstück. § 22 Abs. 1 u. 4 BauNVO enthalten als mögliche Festsetzungen die offene, die geschlossene und die abweichende Bauweise.

- a. Offene Bauweise bedeutet nach § 22 Abs. 2 BauNVO, daß die Gebäude einen seitlichen Grenzabstand einhalten und höchstens 50 m lang sind.

- b. Geschlossene Bauweise bedeutet nach § 22 Abs. 3 BauNVO, dass die Gebäude grundsätzlich ohne seitlichen Grenzabstand errichtet werden.
- c. Abweichende Bauweisen können im Bebauungsplan nach § 22 Abs. 4 BauNVO festgesetzt werden, z. B. Gartenhof- und Kettenhäuser. Es wird hiermit einem Bedürfnis nach neuzeitlichen Bauformen Rechnung getragen, die weder in die offene noch in die geschlossene Bauweise einzuordnen sind.

Die planungsrechtlichen Festsetzungen über die Bauweise, die auf Bundesrecht beruhen, gehen den bauordnungsrechtlichen Vorschriften der Länder über den Grenzabstand vor. Dies läßt sich auch aus dem Wortlaut des § 5 Abs. 1 Satz 1 LBO erkennen.

(8) Überbaubare Grundstücksfläche, § 23 BauNVO

Diese wird durch Festsetzung von Baulinien, Baugrenzen oder Bebauungstiefen bestimmt.

1. Baulinie bedeutet, daß auf diese Linie gebaut werden muß, § 23 Abs. 2 BauNVO.
2. Baugrenzen dürfen von der Bebauung nicht überschritten, das Vorhaben darf aber dahinter zurück bleiben, § 23 Abs. 3 BauNVO.
3. Bebauungstiefe kommt einer rückwärtigen (hinteren) Baugrenze gleich, § 23 Abs. 4 BauNVO.

Im Verhältnis zu den landesrechtlichen Grenzabstandsvorschriften gilt ebenfalls der grundsätzliche Vorrang (Bundesrecht) der planungsrechtlichen Vorschriften. Weist z.B. der BP eine Baulinie in einem Abstand von 2 m zur Grenze des Nachbargrundstücks aus, während nach § 5 LBO an sich ein Grenzabstand von 3 m einzuhalten wäre, so muß das Gebäude auf der Baulinie, also in einem Abstand von 2 m zur Grenze errichtet werden. Dagegen wird fast einhellig die Auffassung vertreten, daß bei der Ausweitung von Baugrenzen im landesrechtlichen Grenzabstand die Abstandsvorschriften der Landesbauordnungen Geltung behalten; denn die Baugrenze erlaubt ein Zurücktreten des Gebäudes.

Beispiel für die Anwendung von § 30 Abs. 1 BauGB:

Als Anbau zu einem Wohnhaus soll eine Schwimmhalle errichtet werden. A stellt einen entsprechenden Bauantrag. Die Baurechtsbehörde prüft zunächst, ob es sich um ein genehmigungspflichtiges Vorhaben handelt. Nachdem dies anhand der §§ 2, 49 LBO bejaht wird, prüft die Behörde, ob die Baugenehmigung nach § 58 LBO zu erteilen ist, d. h. ob dem Vorhaben von der Baurechtsbehörde zu prüfende öffentlich-rechtliche Vorschriften entgegenstehen. Im Rahmen der planungsrechtlichen Überprüfung stellt sie zunächst fest, daß das Vorhaben die Voraussetzungen des § 29 Abs. 1 BauGB erfüllt und somit die §§ 30-36 BauGB Anwendung finden. Es folgt die Prüfung, in welchem der drei planungsrechtlichen Bereiche das Baugrundstück liegt. Hierbei wird festgestellt, daß ein BP von 1979 vorliegt, der das Gebiet als WR ausweist und eine eingeschossige Bebauung vorschreibt. Der BP setzt außerdem eine vordere Baulinie und eine Fläche für eine öffentliche Straße fest. Der BP ist somit qualifiziert, da er die Mindestfestsetzungen des § 30 Abs. 1 BauGB enthält. Das Vorhaben wird deshalb gemäß § 30 Abs. 1 BauGB anhand des BPs und der dazugehörigen BauNVO (in der Fassung von 1977) auf seine planungsrechtliche Zulässigkeit überprüft. Hinsichtlich der Art der Nutzung, die im BP mit WR festgesetzt ist, wendet die Baubehörde §§ 3 und 14 BauNVO an und stellt fest, daß es sich bei der Schwimmhalle um eine zulässige Nebenanlage zum Wohnhaus des A handelt. Entspricht das Vorhaben auch den übrigen Festsetzungen des BPs und stehen bauordnungsrechtliche und sonstige öffentlich-rechtlichen Vorschriften ihm nicht entgegen, so erteilt die Behörde die Baugenehmigung.

5. Vorhaben im Bereich eines einfachen BPs, § 30 Abs. 3 BauGB

Liegt das Baugrundstück im Bereich eines einfachen BPs, also einem BP, der nicht die in § 30 Abs. 1 BauGB genannten Mindestanforderungen erfüllt, so sind nach § 30 Abs. 2 BauGB für die Zulässigkeit des Vorhabens zunächst dessen Festsetzungen maßgebend. Soweit der Plan keine Festsetzungen enthält, gelten je nach Lage des Grundstücks die Regelungen des § 34 oder des § 35 BauGB.

Beispiel:

A will auf einem im weitgehend bebauten Gebiet liegenden Grundstück ein Wohnhaus errichten. Es besteht ein einfacher BP, der neben Straßen lediglich eine vordere Baulinie ausweist. Dann muß das Vorhaben diese Baulinie beachten. Im übrigen, d.h. hinsichtlich Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise sowie der seitlichen und hinteren Stellung des Gebäudes gilt gemäß § 34 BauGB die vorhandene Bebauung als Maßstab.

6. Ausnahmen und Befreiungen, § 31 BauGB

Von den Festsetzungen des BPs als planungsrechtlichem Prüfungsmaßstab kann die Baurechtsbehörde im Einzelfall unter den Voraussetzungen des § 31 Abs. 1 BauGB Ausnahmen zulassen oder des § 31 Abs. 2 BauGB Befreiungen erteilen. Ausnahme und Befreiung geben der Behörde die Befugnis, im besonders gelagerten Einzelfall von den bindenden Festsetzungen des BPs zugunsten des Bauherrn abzuweichen. Während Ausnahmen nur zugelassen werden dürfen, wenn und soweit sie im BP selbst genannt sind (Spezialermächti-

gung), stellt die Befreiung die Generalermächtigung der Verwaltung dar, in entsprechenden Situationen die planerischen Vorgaben des BPs zu durchbrechen.

Ausnahmen und Befreiungen nach § 31 BauGB können sowohl von qualifizierten wie auch von einfachen Bebauungsplänen erteilt werden.¹ Dagegen gibt es keine Ausnahmen und Befreiungen von den Regelungen der §§ 34 und 35 BauGB.

a) Ausnahme, § 31 Abs. 1 BauGB

Nach § 31 Abs. 1 BauGB kann die Baurechtsbehörde von den Festsetzungen des BPs im Einvernehmen mit der Gemeinde (§ 36 BauGB) solche Ausnahmen zulassen, die im BP nach Art und Umfang ausdrücklich vorgesehen sind. Die Art der Ausnahme bestimmt, von welchen Festsetzungen des BPs abgewichen werden kann, der Umfang der Ausnahme regelt, inwieweit von einer Festsetzung abgewichen werden kann. Das Erfordernis des gemeindlichen Einvernehmens dient der Sicherung der gemeindlichen Planungshoheit.

Beispiel:

Ein Bebauungsplan sieht die Bebauung eines Hanggeländes mit Gartenhofhäusern vor. Um zu verhindern, daß die tiefer gelegenen Gartenhöfe von den im oberen Hangbereich befindlichen Gebäuden aus einzusehen sind, hat die Gemeinde eingeschossige Bebauung festgesetzt. Sie bestimmt gleichzeitig, daß als Ausnahme zweigeschossige Gebäude dort zugelassen werden können, wo von dem zweiten Geschoß eine Einsichtsmöglichkeit in andere Häuser und deren Gärten nicht besteht und wo das zweite Geschoß auch anderen Gebäuden die Aussicht zum Tal hin nicht verbaut.

Ob bei Vorliegen der Voraussetzungen eine Ausnahme zugelassen wird, liegt im Ermessen der Behörde. Der Antragsteller hat also keinen Rechtsanspruch auf Bewilligung einer Ausnahme, sondern lediglich ein Recht auf fehlerfreie Ausübung des Ermessens. Ausnahmeregeln sind grds. eng auszulegen. Außerdem darf die Struktur des Baugebiets durch die Bewilligung von Ausnahmen nicht in ihrem Wesen geändert werden. Ausnahmen dürfen auch nicht zu einer Umgehung einer an sich notwendig werdenden Planänderung führen.²

b) Befreiung, § 31 Abs. 2 BauGB

Befreiungen betreffen im Unterschied zu Ausnahmen nicht ausdrücklich im BP vorgesehene Abweichungen von den Festsetzungen. Als Dispensregelung ist § 31 Abs. 2 BauGB restriktiv auszulegen. Insbesondere dürfen durch Befreiungen die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Unzulässig wäre also eine Änderung des dem BP zugrunde liegenden planerischen Grundkonzepts, etwa des festgesetzten Baugebiets.³

Die Befreiung muß auch unter Würdigung der nachbarlichen Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar sein. Die Pflicht zur Berücksichtigung der nachbarlichen Interessen bedeutet, daß bei der Entscheidung über einen Befreiungsantrag neben den öffentlichen Interessen auch die der privaten Nachbarn zu berücksichtigen sind. Nachbar ist hierbei jeder, auf dessen Grundstück das Vorhaben, für das Befreiung erteilt werden soll, ausstrahlt. Entscheidend ist im Rahmen dieser Prüfung, ob die durch die Befreiung eintretenden Nachteile das Maß dessen übersteigen, was einem Nachbarn billigerweise noch zugemutet werden darf. Nach einer von der Rechtsprechung geprägten Faustformel kann ein Vorhaben jedenfalls dann nicht im Wege einer Befreiung vom BP genehmigt werden, wenn es sich bei unterstellter Anwendung des § 34 Abs. 1 BauGB nicht mehr in die nähere Umgebung einfügen würde.⁴

Die Vereinbarkeit mit den öffentlichen Belangen umfasst und schützt die im BP festgelegte städtebauliche Ordnung, d.h. die Grundzüge der Planung (vgl. oben).⁵

Die Entscheidung, ob eine Befreiung erteilt wird, liegt im Ermessen der Baurechtsbehörde. Nach § 31 Abs. 2 BauGB ist eine Befreiung möglich, wenn

- Gründe des Wohls der Allgemeinheit die Befreiung erfordern.
Diese Alternative liegt z.B. vor, wenn ein Gemeininteresse, das bei der Festsetzung des Bebauungsplan noch nicht absehbar war, eine Art Randkorrektur erfordert,⁶ wenn es also vernünftigerweise geboten ist, das im öffentlichen Interesse liegende Vorhaben an dem vorgesehenen Ort bzw. im vorgesehenen Um-

¹ BVerwG DVBl. 1964, 918

² BVerwG DVBl. 1970, 66

³ vgl. BVerwG NVwZ 1990, 873 ff

⁴ BVerwGE 56, 71ff

⁵ BVerwG NJW 1979, 939

⁶ BVerwG, Fn.5

fang zu realisieren.¹ Solche Gründe liegen vor, wenn ohne die Befreiung im Einzelfall dem Gemeinwesen ein wesentlicher Vorteil entginge oder ein nicht unerheblicher Nachteil erwächst;²

Beispiel:

In einem WR ist eine 1400 qm große Fläche für einen öffentlichen Kindergarten vorgesehen. Die festgesetzte GRZ beträgt 0,4, die GFZ 0,5. Die Zahl der für das Gebiet unbedingt erforderlichen Kindergartenplätze kann jedoch nur geschaffen werden, wenn ein eingeschossiger Bau mit 700 qm Grundfläche errichtet wird. Hier erscheint eine Befreiung von der GRZ von 0,4 auf 0,5 im öffentlichen Interesse geboten. Die GFZ mit 0,5 kann eingehalten werden.

- die Abweichung städtebaulich vertretbar ist. Städtebaulich vertretbar ist alles, was für sich betrachtet zulässiger Inhalt eines BPs sein könnte.³ Einer Atypik des Einzelfalls bedarf es nicht;⁴
- die Durchführung des BPs zu einer offenbar nicht beabsichtigten Härte führen würde. Eine offenbar nicht beabsichtigte Härte liegt vor, wenn die Anwendung der Festsetzung im Einzelfall eine Bebauung unmöglich machen oder unverhältnismäßig erschweren würde. Für das Vorliegen einer derartigen Härte sind die objektiven Verhältnisse des Grundstücks, nicht persönliche Verhältnisse oder wirtschaftliche Bedürfnisse des Bauherrn maßgebend.⁵

Beispiel:

Ein Bauherr beantragt, mit seinem geplanten Wohnhaus die im Bebauungsplan ausgewiesene vordere Baulinie um zwei Meter überschreiten zu dürfen, denn der hintere Teil seines Grundstücks bestehe aus einem Felsabhang. Aufgrund dieser Geländeverhältnisse sei der Bau eines Hauses von normalem Zuschnitt bei Einhaltung der Baulinie technisch äußerst aufwendig und wirtschaftlich unsinnig. Außerdem will der Bauherr statt der im Bebauungsplan vorgeschriebenen eingeschossigen Bauweise ein Haus mit zwei Stockwerken errichten, da er nur so ausreichend Wohnraum für seine neunköpfige Familie erhalten werde. Während das Vorrücken des Hauses über die Baulinie auf eine außergewöhnliche Grundstückssituation zurückzuführen ist, und deshalb von einer „nicht beabsichtigten Härte“ gesprochen werden kann, wird die Befreiung von der Festsetzung über die Zahl der Vollgeschosse allein mit den persönlichen Verhältnissen des Bauherrn begründet. Insoweit liegen die Voraussetzungen für eine Befreiung nicht vor.

Nur der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, daß von dem Erfordernis einer gesicherten Erschließung nicht befreit werden kann. § 31 BauGB bezieht sich nämlich ausdrücklich nur auf planerische Festsetzungen des Bebauungsplans, während die Forderung der gesicherten Erschließung auf § 30 BauGB beruht.

c) Einvernehmen der Gemeinde, § 36 Abs. 1 BauGB

Ausnahme und Befreiung dürfen nur dann erteilt werden, wenn die Gemeinde zuvor ihr Einvernehmen erteilt hat, § 36 Abs. 1 Satz 1 BauGB. Dagegen kann die Baubehörde auch bei erteiltem Einvernehmen das Baugesuch ablehnen. Das Einvernehmen der Gemeinde darf nur aus den sich aus den §§ 31, 33, 34 und 35 ergebenden Gründen versagt werden. Wird das Einvernehmen von der Gemeinde zu Recht versagt, muß die Baurechtsbehörde den Antrag ablehnen, auch wenn sie anderer Auffassung ist (negative Bindungswirkung des Einvernehmens). Im Fall der rechtswidrigen Versagung kann die Genehmigungsbehörde das gemeindliche Einvernehmen gem. § 54 Abs. 4 LBO ersetzen.⁶ Baden-Württemberg hat damit von der in § 36 Abs. 2 Satz 3 BauGB vorgesehenen Möglichkeit, landesgesetzlich die Ersetzungsbefugnis zu regeln, Gebrauch gemacht. Bis dahin waren die Baurechtsbehörde und die Widerspruchsbehörde an die Versagung des Einvernehmens gebunden.⁷ Die mit der Gemeinde identische untere Baurechtsbehörde darf aber die Ablehnung eines Bauantrags nicht mit der Versagung des Einvernehmens begründen.⁸

Das gemeindliche Einvernehmen ist selbst kein Verwaltungsakt, sondern eine verwaltungsinterne Mitwirkungshandlung. Hinsichtlich des Rechtsschutzes des Antragstellers sind die Grundsätze über den mehrstufigen Verwaltungsakt anzuwenden, so daß nur gegen die ablehnende Entscheidung der Baurechtsbehörde vorgegangen werden kann.⁹

Eine ohne Einvernehmen erteilte Baugenehmigung ist gleichwohl rechtswirksam. Die übergangene Gemeinde kann jedoch wegen Verletzung ihrer Planungshoheit Rechtsmittel gegen die Baugenehmigung einlegen.

¹ BVerwGE 56, 71ff

² BVerwG DÖV 1957, 185

³ BVerwG ZfBR 1990, 148 ff

⁴ VGH Bad.-Württ. BauR 2003, 1527

⁵ VGH Bad.-Württ. BRS 16 Nr. 94

⁶ VGH Bad.-Württ. BauR 2011, 1954

⁷ BVerwG BauR 1988, 694; VGH Bad.-Württ. VBIBW 1995, 364

⁸ BVerwG BauR 2005, 361; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 8.7.2009 - 8 S 1685/08 -

⁹ st. Rspr. z.B. BVerwG BRS 18 Nr. 114

Verweigert die Gemeinde ihr Einvernehmen nicht binnen 2 Monaten, seitdem der Bauantrag bei ihr eingegangen ist, so gilt es gemäß § 36 Abs. 2 Satz 2 BauGB als erteilt (Fiktionswirkung).

Diese Grundsätze über das Einvernehmen gelten auch für die übrigen Fälle des § 36 Abs. 1 BauGB.

d) Nachbarschutz

Die Möglichkeit des Nachbarn, gegen eine Baugenehmigung Widerspruch oder Klage zu erheben, wird zwar in keinem Baugesetz erwähnt, ergibt sich aber aus der Rechtsnatur der Baugenehmigung als Verwaltungsakt mit Doppelwirkung. Die öffentlich-rechtliche Nachbarklage ist von der Rechtsprechung seit langem anerkannt und unstreitig.¹ Durch sie kann der Nachbar gegen eine rechtswidrige Baugenehmigung gemäß § 113 Abs. 1 Satz VwGO aber nur dann mit Erfolg vorgehen, wenn er durch die Genehmigung in seinen eigenen Rechten verletzt ist. Dies ist wiederum nur dann der Fall, wenn die durch die Baugenehmigung verletzte Rechtsnormen zumindest auch den Interessen des Nachbarn zu dienen bestimmt sind (nachbarschützende Normen). Auf die Verletzung von Rechtsnormen, die lediglich öffentlichen (städtebaulichen) Belangen dienen, kann sich der Nachbar nicht berufen. Insoweit stellt eine etwaige objektive Begünstigung des Nachbarn durch eine Norm lediglich einen Rechtsreflex dar, während nachbarschützende Normen dem Nachbarn ein subjektiv-öffentliches Recht einräumen.

§ 30 BauGB selbst besitzt keinen nachbarschützenden Charakter. Vielmehr ist bei einzelnen Festsetzung des BPs zu prüfen, ob sie nachbarschützend ist. Nachbarschützend sind z.B. Festsetzungen über die Art der baulichen Nutzung,² über die Bauweise, von seitlichen Baugrenzen und -linien, soweit die Abweichung von ihnen in den landesrechtlichen Grenzabstand hineinreicht. Nicht nachbarschützend sind dagegen Festsetzungen über das Maß der baulichen Nutzung.³

Im übrigen kann sich ein Nachbarschutz auch aus dem Gebot der Rücksichtnahme ergeben, das inhaltlich § 15 BauNVO zugrunde liegt. Im Bereich des § 31 Abs. 2 BauGB folgt dies aus der „Würdigung nachbarlicher Belange“. Welche Anforderungen das Gebot der Rücksichtnahme (objektiv-rechtlich) begründet, hängt von den jeweiligen Umständen des Einzelfalles ab. Je empfindlicher und schutzwürdiger die Stellung derer ist, denen die Rücksichtnahme im gegebenen Zusammenhang zugute kommt, um so mehr kann an Rücksichtnahme verlangt werden. Je verständlicher und unabweisbarer die mit dem Vorhaben verfolgten Interessen sind, um so weniger braucht der-jenige, der das Vorhaben verwirklichen will, Rücksicht zu nehmen. Bei diesem Ansatz kommt es für die sachgerechte Beurteilung des Einzelfalles wesentlich auf eine Abwägung zwischen dem an, was einerseits dem Rücksichtnahmebegünstigten und andererseits dem Rücksichtnahmepflichtigen nach Lage der Dinge zuzumuten ist. Dabei muss allerdings demjenigen, der sein eigenes Grundstück in zulässiger Weise baulich nutzen will, insofern ein Vorrang zugestanden werden, als er berechnete Interessen nicht deshalb zurückzustellen braucht, um gleichwertige fremde Interessen zu schonen. Dem (objektiv-rechtlichen) Rücksichtnahmegebot kommt nur ausnahmsweise eine drittschützende Wirkung zu, soweit in qualifizierter und zugleich individualisierter Weise auf schutzwürdige Interessen eines erkennbar abgegrenzten Kreises Dritter Rücksicht zu nehmen ist.⁴ Da das Rücksichtnahmegebot keine allgemeine Härteklausel ist, die über den speziellen Vorschriften des Städtebaurechts oder gar des gesamten öffentlichen Baurechts steht, sondern Bestandteil einzelner gesetzlicher Vorschriften des Baurechts ist, kann es nur verletzt sein, wenn ein Vorhaben objektiv gegen die einschlägigen Vorschriften verstößt.⁵

7. Vorhaben während der Planaufstellung, § 33 Abs. 1 BauGB

In Gebieten, für die ein Beschluß über die Aufstellung eines BPs gefaßt ist, kann, im Vorgriff auf die beabsichtigten Festsetzungen, eine Baugenehmigung nach § 33 BauGB erteilt werden. Dem Aufstellungsbeschluß steht ein Beschluß zur Änderung eines BPs gleich. Diese Genehmigung wird auch als Vorabgenehmigung bezeichnet. Auf die Vorabgenehmigung nach § 33 Abs. 1 BauGB hat der Bauherr einen Rechtsanspruch.⁶

Nach § 33 Abs. 1 BauGB ist eine Vorabgenehmigung zu erteilen, wenn

- die öffentliche Auslegung durchgeführt und die Träger öffentlicher Belange beteiligt worden sind,
- anzunehmen ist, daß das Vorhaben den künftigen Festsetzungen des BPs nicht entgegensteht,
- der Antragsteller diese Festsetzungen für sich und seine Rechtsnachfolger schriftlich anerkennt und die Erschließung gesichert ist.

¹ vgl. BVerwGE 22, 129 = BRS 16 Nr. 97

² BVerwGE 45, 309, 327

³ VGH Bad.-Württ. DÖV 1965, 532

⁴ so grundlegend BVerwG, Urt. v. 25.2.1977 - IV C 22.75 -, BVerwGE 52, 122

⁵ vgl. BVerwG, Beschl. v. 11.1.1999 - 4 B 128.98 -, NVwZ 1999, 879

⁶ BVerwGE 20, 127 ff

§ 33 BauGB ist keine Ablehnungs-, sondern nur eine Zulassungsnorm. Sie kommt erst zum Zug, wenn das Vorhaben nach §§ 30, 34, 35 BauGB nicht zulässig ist.¹

§ 33 Abs. 1 BauGB bezieht sich auf die formelle Planreife, die als wesentliche Planungsschritte die Beendigung der Bürger- und Trägerbeteiligung verlangt. Nach dem Stand der Planungsarbeiten muß anzunehmen sein, daß die künftigen Festsetzungen des BPs dem Vorhaben nicht entgegenstehen werden. Der BP-Entwurf muß die sog. Planreife erlangt haben. Planreife liegt vor, wenn die Planung sachlich abgeschlossen ist. Verfahrensmäßig ist dies in der Regel der Fall, wenn nach erfolgter Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und nach dem Eingang der Anregungen und Bedenken der Inkraftsetzung des Planes jedenfalls im Bereich des Vorhabens nichts mehr im Wege steht.

Beispiel:

A möchte sein Grundstück, das im Gebiet eines qualifizierten BPs liegt, zweigeschossig bebauen. Der bestehende Plan läßt aber nur eingeschossige Häuser zu, so daß das Vorhaben nach § 30 BauGB unzulässig wäre. Ein Verfahren zur Änderung des BPs, wonach künftig 2 Vollgeschosse zulässig sind, steht kurz vor dem Abschluß. In diesem Fall kann das Vorhaben im Vorgriff auf den künftigen BP nach § 33 BauGB genehmigt werden.

Ein künftiger BP sieht neben ein- bis zweigeschossigen Kettenhäusern einen Bereich mit Hochhäusern vor. Der endgültige Satzungsbeschluß über den Plan kann nur deshalb nicht gefaßt werden, weil aufgrund einer noch ausstehenden Bodenuntersuchung noch ungeklärt ist, ob, wie geplant, 12-geschossige Gebäude möglich sind oder ob der Baugrund evtl. nur 8 - 10 Geschosse trägt. Von dieser Frage ist der Bereich der Kettenhäuser nicht berührt. Im Bereich der Kettenhäuser können und müssen deshalb schon jetzt Baugenehmigungen nach § 33 BauGB erteilt werden.

Nach § 33 Abs. 2 BauGB kann eine Vorabgenehmigung auch schon vor Beendigung der Bürger- und Trägerbeteiligung erteilt werden, wenn die in § 33 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 BauGB genannten Voraussetzungen vorliegen (materielle Planreife). Allerdings muß den betroffenen Bürgern und berührten Trägern öffentlicher Belange vor Erteilung der Genehmigung Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist gegeben werden, sofern dazu nicht bereits vorher Gelegenheit bestand. Die Genehmigung nach § 33 Abs. 2 BauGB steht im Ermessen der Baurechtsbehörde. Bei umstrittenen Bauvorhaben ist sie deshalb in der Praxis keine realistische Option. Generell scheidet die Erteilung einer Vorabgenehmigung aus, wenn sich frühzeitig abzeichnet, daß das Vorhaben von Betroffenen möglicherweise mit Erfolg angegriffen werden könnte.

Auch die Vorabgenehmigung darf nur im Einvernehmen mit der Gemeinde (§§ 33, 36 BauGB) erteilt werden. Die obigen Ausführungen zu § 31 BauGB gelten entsprechend.

8. Vorhaben im nicht beplanten Innenbereich, § 34 BauGB

Liegt ein Vorhaben im unbeplanten Innenbereich, richtet sich seine planungsrechtliche Zulässigkeit, soweit kein einfacher Bebauungsplan besteht, gem. § 34 BauGB allein nach der vorhandenen Bebauung. Die vorhandene Bebauung dient also als Planersatz.² Die sonst durch Bebauungspläne normativ festgesetzte städtebauliche Ordnung wird somit durch die tatsächlich vorhandene städtebauliche Ordnung ersetzt.

Systematisch ergeben sich aus dieser Vorschrift folgende Prüfpunkte:

- Das Vorhaben liegt innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile oder
- das (Außenbereichs-)Vorhaben liegt im Bereich einer Innenbereichssatzung nach § 34 Abs. 4 BauGB und ist deshalb nach § 34 BauGB zu beurteilen und
- das Vorhaben muss sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der zu überbauenden Grundstücksfläche in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen und
- die Erschließung muss gesichert sein.

§ 34 Abs. 2 BauGB ist als Spezialvorschrift vorrangig vor § 34 Abs. 1 BauGB heranzuziehen, soweit die Eigenart der näheren Umgebung des Bauvorhabens nach der Art der baulichen Nutzung einem der Baugebiete nach den §§ 2 -9 BauNVO entspricht, andernfalls ist § 34 Abs. 1 BauGB mit den darin enthaltenen allgemeinen Grundsätzen für die Zulässigkeitsprüfung heranzuziehen.

a) Im Zusammenhang bebaute Ortsteile

§ 34 BauGB ist nur anwendbar, wenn das Vorhaben im unbeplanten Innenbereich liegt. Innenbereich sind dabei die im Zusammenhang bebauten Ortsteile. Die Abgrenzung des nichtbeplanten Innenbereichs zum Bereich des qualifizierten BPs ist unproblematisch, da der Planbereich stets genaue, kartenmäßig dargestellte Grenzen aufweist, § 9 Abs. 7 BauGB. Dagegen ist die Grenzziehung zwischen nichtbeplantem Innenbereich und Außenbereich häufig mit Schwierigkeiten verbunden, in der Praxis aber von großer Bedeutung, denn im Innenbereich darf gebaut werden, während der Außenbereich grds. frei bleiben soll.

¹ BVerwG BRS 15 Nr. 14; BRS 22 Nr. 35

² BVerwG BRS 22 Nr. 181

Das BauGB verwendet zur Abgrenzung den Begriff der „im Zusammenhang bebauten Ortsteile“. Ein Bebauungszusammenhang reicht nach der Rechtsprechung so weit, wie die aufeinanderfolgende Bebauung trotz vorhandener Baulücken den Eindruck der Geschlossenheit (Zusammengehörigkeit) vermittelt.¹ Je größer die unbebauten Flächen sind, desto eher wird der Bebauungszusammenhang unterbrochen sein und umgekehrt.² Dies kann soweit gehen, daß eine allseits von Bebauung umgebene Fläche dem Außenbereich zuzuordnen ist, weil sie so groß ist, daß sie in den Möglichkeiten ihrer Bebauung von der bereits vorhandenen Bebauung nicht mehr geprägt wird (sog. Außenbereich im Innenbereich - Außenbereichsinsel).³ Der Bebauungszusammenhang ist anhand der tatsächlich vorhandenen Bebauung und des dadurch objektiv vermittelten Gesamtbildes, nicht etwa anhand der grundbuchrechtlichen Grundstücksgrenzen, zu beurteilen.⁴ Maßgeblich für die Bestimmung, ob ein Bebauungszusammenhang gegeben ist, ist die tatsächlich vorhandene Bebauung. Irrelevant ist dagegen, ob eine einzelne Baulichkeit genehmigt oder nur von den zuständigen Behörden geduldet wird. Fremdkörper, die nicht zum Gebietscharakter „passen“, Freiflächen oder Straßen schließen einen Bebauungszusammenhang nicht unbedingt aus.⁵ Das Grundstück muß aus Sicht eines neutralen Dritten aber in irgendeiner Weise einer miteinander in faktischer Verbindung stehenden Bebauung zuzurechnen sein. Unbebaute Grundstücke oder Grundstücksteile, die sich unmittelbar an den Bebauungszusammenhang anschließen, also am Rande des Ortsteils liegen, gehören i.d.R. schon zum Außenbereich.⁶ Der Bebauungszusammenhang endet grds. direkt hinter dem letzten Haus des Bebauungszusammenhangs, wobei die Grundstücksgrenze nicht maßgeblich ist. Die äußerste Grenze stellt jedoch immer die Gebietsgrenze der Gemeinde dar.

Ortsteil ist jeder Bebauungskomplex im Gebiet einer Gemeinde, der nach der Zahl der vorhandenen Bauten ein gewisses Gewicht besitzt und Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur ist.⁷ Nicht die Zahl der Gebäude allein, sondern deren Lage zueinander entscheidet über das Vorliegen eines Ortsteils.⁸ Jedoch wird man sagen können, daß mit zunehmender Gebäudezahl die Wahrscheinlichkeit wächst, daß ein Ortsteil vorliegt. Keine organische Siedlungsstruktur stellt eine unerwünschte Splittersiedlung im Sinne von § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 BauGB dar. Allerdings kann ein Ortsteil vorliegen, wenn das fragliche Gebiet trotz nur losen Bebauungszusammenhangs als ein konsistentes Ganzes erscheint. Nach der Rechtsprechung können je nach Lage der Dinge auch bereits 5 Wohnhäuser und 5 landwirtschaftliche Nebengebäude einen Ortsteil bilden.⁹ Als Orientierungshilfe kann eine Zahl von etwa einem Dutzend Gebäuden merken. Entscheidend sind aber die Verhältnisse vor Ort. Wo also die Grenze zwischen Innen- und Außenbereich im Einzelfall verläuft, läßt sich somit nur aufgrund einer echten Wertung und Bewertung des konkreten Sachverhalts entscheiden.¹⁰

Beispiel:

Eine Gruppe von 6 Wohnhäusern, die untereinander durch Zwischenräume von 100 m bis 500 m getrennt sind, ist daher kein Ortsteil. Dagegen stellen 25 Wohngebäude, ein Lebensmittelgeschäft und eine Gaststätte, evtl. sogar mit Kirche und Rathaus, die um eine Straßenkreuzung liegen, i.d.R. einen Ortsteil dar.

b) Innenbereichssatzungen

Die Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB ermöglichen es, bestimmte Flächen, die sonst zum Außenbereich gehören und deshalb § 35 BauGB unterliegen würden, als bebaubare Innenbereichsgrundstücke auszuweisen. Es gibt 3 Typen von Innenbereichssatzungen

- a. die Klarstellungssatzung (§ 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB),
- b. die Entwicklungssatzung (§ 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauGB) und
- c. die Ergänzungssatzung (§ 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB).

Da Innenbereichssatzungen im Ergebnis Baurecht schaffen, bedarf es eines förmlichen Aufstellungsverfahrens, das dem Bebauungsplan ähnlich ist (§ 34 Abs. 5 und 6 BauGB). In der Praxis sind Innenbereichssatzungen vergleichsweise selten.

¹ BVerwG BRS 20 Nr. 35

² BVerwGE 35, 256

³ BVerwG BauR 1973, 99

⁴ BVerwG BauR 1997, 805 ff

⁵ BVerwGE 84, 322

⁶ VGH Bad.-Württ., Urt. v. 29. 3.1972 - III 348/68 -

⁷ BVerwG BRS 20 Nr. 36

⁸ vgl. BVerwG BRS 22 Nr. 76; OVG Münster BRS 20 Nr. 37

⁹ vgl. VGH Bad.-Württ. VBIBW 2004, 345 mwN; BauR 1984, 496; andererseits BVerwG. UPR 1994, 305

¹⁰ VGH Bad.-Württ., Urt. v. 29.3.1973 - III 348/68 -; vgl. zu den Begriffen Ortsteil, Bebauungszusammenhang, -komplex, Baulücke: VGH Bad.-Württ., Urt. v. 18.1.2011 - 8 S 600/09 - (Groppach-Urteil, Lkr. RV); Urt. v. 16.4.2014 - 3 S 1962/13 -; Urt. v. 5.8.2014 - 3 S 1673/12 -; VG Karlsruhe, Urt. v. 17.6.2015 - 4 K 3224/13 -

c) Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung

Liegt das Vorhaben im unbeplanten Innenbereich oder fällt es aufgrund einer Innenbereichssatzung unter § 34 BauGB, muß sich das Vorhaben außerdem in die Eigenart der näheren Umgebung „einfügen“. Die Eigenart der näheren Umgebung ist bei der Zulässigkeitsprüfung nach § 34 BauGB nach ihrem Umfang soweit zu berücksichtigen, als sich die Ausführung des Vorhabens auf sie auswirken kann und soweit die Umgebung ihrerseits den bodenrechtlichen Charakter des Baugrundstücks prägt oder beeinflusst.¹ Zur Eigenart der näheren Umgebung gehört vor allem die vorhandene, rechtmäßig errichtete Bebauung, nicht nur in der unmittelbaren Nachbarschaft. Bereits abgerissener oder nicht mehr genutzter Altbestand, der aber nach wie vor prägend wirkt, ist in die Betrachtung einzubeziehen.² Straßen grenzen die nähere Umgebung nicht unbedingt vom Baugrundstück ab; maßgeblich ist jeweils die konkrete Situation vor Ort.³

Nach § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB ist ein Vorhaben somit zulässig, wenn es sich

- nach Art und
- Maß der baulichen Nutzung,
- der Bauweise und
- der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll,

in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt. Andere Kriterien wie z.B. die Dachform sind für das „Sich-Einfügen“ nicht maßgebend.⁴ Gegenüber § 34 Abs. 1 S. 1 BauGB ist als Spezialvorschrift stets § 34 Abs. 2 BauGB zuerst zu prüfen.⁵ § 34 Abs. 2 BauGB ist daher einschlägig, wenn die Eigenart der näheren Umgebung des Bauvorhabens einem der Baugebiete der BauNVO entspricht. Dies muß im Rahmen einer Analyse der vorhandenen Bebauung geklärt werden. Die Zulässigkeit eines Vorhabens in einem faktischen BauNVO-Baugebiet beurteilt sich nach seiner Art somit allein danach, ob es bei Anwendung der BauNVO allgemein zulässig wäre. Bei der Frage, ob sich ein Vorhaben i.S.v. § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB nach der Art der baulichen Nutzung im Rahmen der Umgebungsbebauung hält, ist auf typisierte Nutzungsarten abzustellen, wobei grds. an die Typisierung der Nutzungsarten in der Baunutzungsverordnung angeknüpft werden kann.⁶

Beispiel:

Allgemeine Wohngebiete (WA) dienen nach § 4 Abs. 1 BauNVO vorwiegend dem Wohnen. Sie sind durch die gemäß § 4 Abs. 2 BauNVO allgemein zulässigen Anlagen gekennzeichnet. Ergibt die Analyse der Situation vor Ort, daß alle Merkmale des § 4 Abs. 1 und Abs. 2 BauNVO erfüllt sind, ohne daß eine förmliche planerische Festsetzung als WA durch BP existiert, richtet sich die Zulässigkeit von Vorhaben nach der Art der Nutzung allein nach § 34 Abs. 2 BauGB in Verbindung mit § 4 Abs. 2 BauNVO. Zulässig sind demnach Wohngebäude und der Versorgung des Gebiets dienende Läden, Schank- und Speisewirtschaften sowie nicht störende Handwerksbetriebe. Nicht ohne weiteres zulässig sind dagegen die nach § 4 Abs. 3 BauNVO nur ausnahmsweise zulässigen Nutzungen, denn § 34 Abs. 2 Halbs. 1 BauGB setzt voraus, daß das Vorhaben in dem Baugebiet allgemein zulässig ist. Für Nutzungen i.S.v. § 4 Abs. 3 BauNVO könnte aber eine Befreiung erteilt werden, weshalb § 34 Abs. 2 Halbs. 2 auf § 31 Abs. 2 BauGB verweist.⁷

Ist die nähere Umgebung des Bauvorhabens keinem oder mehreren BauNVO-Baugebieten zuzuordnen, gilt für die Zulässigkeitsprüfung bezüglich der Art der Nutzung ausschließlich das Einfügegebot des § 34 Abs. 1 BauGB. Danach fügt sich ein Vorhaben i.d.R. in die Eigenart der näheren Umgebung ein, wenn es sich im Hinblick auf Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und überbaute Grundstücksfläche innerhalb des aus seiner Umgebung hervorgehenden Rahmens hält.⁸ Nutzungsart und -maß müssen also mit dem vorhandenen Bestand vergleichbar sein, wobei das Maß allein optisch, nicht nach den Maßzahlen der §§ 17 – 20 BauNVO zu bestimmen ist.

Die Prüfung, ob sich ein Vorhaben im Sinne von § 34 Abs. 1 BauGB einfügt, vollzieht sich somit in zwei Schritten. Zunächst ist zu prüfen, ob sich das Vorhaben innerhalb des sich aus der Umgebung ergebenden Rahmens hält. Ist dies zu bejahen, fügt sich das Vorhaben im Regelfall ein, sofern sich nicht im zweiten Prüfungsschritt ergibt, daß es ausnahmsweise die gebotene Rücksichtnahme auf die in der unmittelbaren Umgebung vorhandene Bebauung fehlen läßt. Ist die erste Frage dagegen zu verneinen, so fügt sich das Vorhaben im Regelfall nicht ein, sofern es nicht ausnahmsweise weder selbst noch infolge einer nicht auszuschließenden Vorbildwirkung geeignet ist, bodenrechtlich beachtliche Spannungen zu begründen oder vorhandene Spannungen erhöhen. Die gebotene Rücksichtnahme auf die vorhandene Bebauung ist wiederum davon abhängig,

¹ BVerwGE 55, 369

² BVerwG ZfBR 1987, 49; BVerwG BauR 1988, 574

³ BVerwG, BauR 1997, 84 f

⁴ OVG NRW BauR 2006, 95ff

⁵ BVerwG ZfBR 1990, 157

⁶ BVerwG DVBI 1995, 515

⁷ OVG NRW BauR 1998, 307 f

⁸ grundlegend BVerwGE 55, 369, 385)

welche Nutzungen dort existieren. Wenn die Situation z.B. seit jeher durch ein Nebeneinander von Wohnen und Gewerbe geprägt ist, müssen beide Nutzungsarten die jeweils andere respektieren. Gewerbliche Nutzungen müssen somit in immissionsschutzrechtlicher Hinsicht Einschränkungen hinnehmen. Andererseits müssen Wohnnutzungen ihrerseits die Vorbelastung des Gebiets bei der Geltendmachung von Abwehransprüchen als begrenzendes Merkmal in Rechnung stellen.¹

Bodenrechtliche Spannungen können sich aus einer Vorbildwirkung des Vorhabens im Hinblick auf gebietsunverträgliche Nutzungen ergeben. Nach der Rechtsprechung kann etwa bereits die erste Vergnügungsstätte die Gefahr der Ansiedelung ähnlicher Einrichtungen mit sich bringen.² Argumentiert wird häufig damit, ein Vorhaben bringe „Unruhe“ in eine vorhandene städtebauliche Struktur und sei deshalb unzulässig.³ Andererseits hat das BVerwG aber auch darauf hingewiesen, daß § 34 Abs. 1 BauGB keine Garantie dafür bietet, daß die Eigenart des Gebiets auf Dauer unangetastet bleibt.⁴

Auch Großprojekte können ohne BP nach § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB genehmigungsfähig sein, wenn sie sich einfügen. Bestätigt hat dies der Gesetzgeber für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe i.S.d § 11 Abs. 3 BauNVO durch § 246 Abs. 7 BauGB, der den Ländern die Befugnis einräumt, die Anwendbarkeit von § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB bei solchen Vorhaben vorerst befristet bis zum 31.12.2004 auszuschließen.

Die Prüfung des Einfügens ist angesichts dieser komplizierten Anforderungen oft schwierig. Kommt es zum Rechtsstreit, beurteilen die Gerichte die nähere Umgebung i.d.R. anhand einer Augenscheinseinnahme, die einen erheblichen subjektiven Bewertungsspielraum in bezug auf den Gebietscharakter und denkbare Auswirkungen des Vorhabens auf die Nachbarschaft impliziert. In der Praxis ist deswegen in kritischen Fällen eine lückenlose Bestandsaufnahme der vorhandenen Bebauung und eine Bewertung der Verkehrs- und Immissionssituation durch kompetente Sachverständige zu empfehlen. Auf dieser Basis kann unter Heranziehung der BauNVO mit einiger Zuverlässigkeit auf die städtebauliche Integrierbarkeit des zu genehmigenden Vorhabens und die Risiken einer Anfechtung der Baugenehmigung durch Dritte abgeschätzt werden.

d) Keine Beeinträchtigung der gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse und des Ortsbildes

Schließlich dürfen Innenbereichsvorhaben den Anforderungen gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht widersprechen und das Ortsbild darf nicht beeinträchtigt werden. Unter dem übergeordneten Blickwinkel der Abwehr städtebaulicher Mißstände ist insoweit ein ausreichender Immissionsschutz gefordert.⁵ Derartige Vorhaben dürfen aber nach § 34 Abs. 3 BauGB auch keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche der Gemeinde oder in anderen Gemeinden erwarten lassen. Nach § 34 Abs. 3 a BauGB kann vom Erfordernis des Einfügens abgewichen werden, wenn die dort im einzelnen aufgeführten Voraussetzungen vorliegen.

Der Schutz des Ortsbildes betrifft nicht die ästhetische Erscheinung, sondern die städtebaulichen Auswirkungen eines Vorhabens. Ein Grundstück im Innenbereich wird nicht wegen Ortsbildbeeinträchtigung unbebaubar.⁶ Fälle, in denen allein § 34 Abs. 1 Satz 2 BauGB der Erteilung der Baugenehmigung entgegenstehen würden, sind in der Praxis eher selten anzutreffen.

e) Schutz zentraler Versorgungsbereiche

Nach § 34 Abs. 3 dürfen von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein. Dies betrifft insbesondere Vorhaben des großflächigen Einzelhandels (§ 11 Abs. 3 BauNVO), deren städtebauliche Auswirkungen regelmäßig über die nähere Umgebung hinausgehen. Soweit ein Vorhaben derartige Auswirkungen erwarten läßt, ist es bauplanungsrechtlich unzulässig. Zentrale Versorgungsbereiche sind oftmals bereits durch entsprechende Darstellungen und Festsetzungen in Bauleitplänen bzw. in Raumordnungsplänen festgelegt. Sie können sich aber auch aus sonstigen raumordnerischen oder städtebaulichen Konzeptionen (z.B. Zentrenkonzepten) ergeben, sowie nicht zuletzt auch aus nachvollziehbar eindeutigen tatsächlichen Verhältnissen. Inwieweit das neue Vorhaben „schädliche Auswirkungen“ auf zentrale Versorgungsbereiche erwarten läßt, ist unter dem Aspekt der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung nachvollziehbar zu ermitteln und zu begründen. Dabei wird es entscheidend darauf ankommen, ob sich die durch das neue Vorhaben zu

¹ BVerwGE 50, 49, 54 f

² BVerwG NVwZ 1995, 698

³ BVerwGE 55, 369, 387

⁴ BVerwG ZfBR 1998, 166

⁵ BVerwG ZfBR 1990, 306

⁶ BVerwG NJW 1981, 474

erwartende Kaufkraftabschöpfung in den zentralen Versorgungsbereichen in einem vertretbaren Rahmen bewegt.

Da das bauaufsichtliche Genehmigungsverfahren aber in der Regel innerhalb kurzer Fristen abzuschließen ist, kann dieser detaillierte Begründungsaufwand oft nicht oder nur unzureichend geleistet werden. Deshalb sieht § 9 Abs. 2 a Satz 1 BauGB seit 2007 vor, dass die mit § 34 Abs. 3 BauGB verfolgten Zielsetzungen, wonach Vorhaben keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche haben dürfen, in einem einfachen BP umgesetzt und verbindlich gemacht werden können. Hierauf ist bereits oben eingegangen worden.

f) Sicherung der Erschließung

Auch Innenbereichsvorhaben müssen nach § 34 Abs. I Satz I BauGB über eine gesicherte Erschließung verfügen. Insoweit gilt das zu § 30 BauGB Gesagte entsprechend.

g) Nachbarschutz

Nach der Rechtsprechung hat § 34 BauGB keine nachbarschützende Funktion. Auf eine Verletzung des § 34 BauGB allein kann sich der Nachbar nicht mit Erfolg berufen. Dennoch kann eine gegen § 34 BauGB verstoßende Genehmigung den Nachbarn in seinen Rechten verletzen, nämlich wenn das Vorhaben „rücksichtslos“ ist. Das Gebot zur Rücksichtnahme folgt insoweit aus dem „einfügen“. Dies ist dann der Fall, wenn die gegen § 34 verstoßende Genehmigung bzw. ihre Ausnutzung die vorgegebene Grundstückssituation nachhaltig verändert und dadurch den Nachbarn schwer und unerträglich trifft.¹

h) Einvernehmen der Gemeinde

Gemäß § 36 Abs. 1 BauGB darf eine Baugenehmigung nach § 34 nur erteilt werden, wenn die Gemeinde zuvor ihr Einvernehmen erklärt hat. Die oben dargestellten Grundsätze des § 36 Abs. 1 finden auch hier Anwendung.

9. Vorhaben im Außenbereich, § 35 BauGB

Die Zulässigkeit von Außenbereichsvorhaben wird im parallelen Skript des Autors „Der Außenbereich nach § 35 BauGB“ ausführlich dargestellt. Darauf wird verwiesen. Deshalb werden hier nur einige Grundzüge behandelt.

§ 35 BauGB regelt die Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich. Gemäß dem städtebaulichen Ordnungsprinzip der räumlichen Trennung sich gegenseitig störender Bodennutzungen, welches dem BauGB zugrunde liegt, dient § 35 BauGB dazu, die Außenbereichslandschaft in ihrer Bestimmung für die naturgegebene Bodennutzung und als Erholungslandschaft für die Allgemeinheit zu erhalten und sie vor dem Eindringen wesensfremder Nutzungen, insbesondere vor der Nutzung zum Wohnen zu schützen.² Die Vorschrift differenziert zwischen den nach Absatz I privilegierten und den sonstigen Vorhaben nach Absatz 2. Entscheidend ist neben der wie bei § 34 BauGB geforderten gesicherten Erschließung jeweils die Vereinbarkeit mit den in § 35 Abs. 3 BauGB aufgeführten öffentlichen Belangen.

Abweichend von der Ausgangssituation im unbeplanten Innenbereich, wo der Bauherr nach § 34 BauGB einen uneingeschränkten Rechtsanspruch auf Erteilung der Baugenehmigung hat, ist § 35 BauGB von dem gesetzlichen Leitgedanken geprägt, den Außenbereich, abgesehen von den nach § 35 Abs. 1 und Abs. 2 zulässigen Vorhaben, von Bebauung freizuhalten (vgl. auch § 35 Abs. 5 Satz I BauGB).³ Ausnahmen von dieser Regel können sich im Einzelfall aus § 35 Abs. 4 BauGB oder einer Außenbereichssatzung nach § 35 Abs. 6 BauGB ergeben.

Dem entsprechend unterscheidet § 35 BauGB zwei Arten von Vorhaben:

1. Die privilegierten Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB sind durch ihre besondere Beziehung zum Außenbereich gekennzeichnet und daher grundsätzlich zulässig, sofern öffentliche Belange nicht entgegenstehen (und, wie schon ausgeführt, die Erschließung gesichert ist.).
2. Die sonstigen Vorhaben nach § 35 Abs. 2 BauGB sind alle nicht unter § 35 Abs. 1 fallenden Vorhaben. Sie sind grundsätzlich im Außenbereich unerwünscht, beeinträchtigen daher i.d.R. öffentliche Belange und sind somit nur ausnahmsweise zulässig.

¹ BVerwG BRS 22 Nr. 181

² BVerwG BRS 15 Nr. 31

³ BVerwGE 28, 148; BVerwGE 68, 311, 315

Die Rechtsfolge der Privilegierung besteht darin, daß die gesetzlich vorgegebene Zuordnung zum Außenbereich dem Vorhaben eine größere Durchsetzungskraft gegenüber öffentlichen Belangen verleiht als dies bei sonstigen Vorhaben nach § 35 Abs. 2 BauGB der Fall ist. Das ergibt sich aus dem Begriff „entgegenstehen“, während die sonstigen Vorhaben des Abs. 2 bereits unzulässig sind, wenn sie öffentliche Belange auch nur „beeinträchtigen“, soweit die Beeinträchtigung nicht völlig untergeordnet ist. Stehen öffentliche Belange dem privilegierten Vorhaben nicht ausnahmsweise entgegen, hat der Bauherr wie im unbeplanten Innenbereich einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Baugenehmigung.¹ Ob öffentliche Belange entgegenstehen, ist im Anwendungsbereich von § 35 Abs. 1 BauGB im Wege einer nachvollziehenden Abwägung zu bestimmen. Diese Abwägung ist jedoch keine planerische Abwägung im Sinne von § 1 Abs. 6 BauGB; sie hat zum einen die Privilegierung und zum anderen die Frage zu berücksichtigen, ob überhaupt öffentliche Belange negativ berührt werden.

a) Räumliche Abgrenzung

Der Begriff des Außenbereichs wird im BauGB nicht definiert. Außenbereich ist das Gebiet, das außerhalb eines wirksamen qualifizierten BPs i.S.d. § 30 Abs. 1 BauGB bzw. außerhalb eines wirksamen vorhabenbezogenen BPs i.S.d. § 30 Abs. 1 i.V.m. § 12 BauGB oder außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile, mithin außerhalb des Innenbereichs i.S.d. § 34 BauGB, liegt. Der Begriff des Außenbereichs ist also negativ definiert. Daher gehören alle von §§ 30 und 34 BauGB nicht erfaßten Grundstücke oder Grundstücksteile zum Außenbereich.² Im Einzelfall kann streitig sein, ob das Baugrundstück noch zu den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen oder schon zum Außenbereich gehört. Dann sind die oben zu § 34 BauGB dargelegten Prüfungskriterien anzuwenden.

b) Privilegierungstatbestände, § 35 Abs. 1 BauGB

(1) Land- und forstwirtschaftliche Vorhaben

Die Privilegierungsvorschrift des § 35 Abs. 1 Ziff. 1 enthält zwei Tatbestandsvoraussetzungen: Das Vorhaben muß

- einem land- oder forstwirtschaftlichen Betriebs dienen und
- nur einen untergeordneten Teil der Betriebsfläche einnehmen.

a. Begriff der Landwirtschaft nach § 201 BauGB

Der Begriff der Landwirtschaft ist in § 201 BauGB definiert als insbesondere der Ackerbau, die Wiesen- und Weidewirtschaft und die Tierhaltung, soweit das Futter überwiegend auf den zum landwirtschaftlichen Betrieb gehörenden landwirtschaftlich genutzten Flächen erzeugt werden kann (sog. „abstrakte Betrachtungsweise“ seit EAG Bau 2004), der Erwerbsgartenbau, der Erwerbsobstbau, der Weinbau, die berufsmäßige Imkerei und Binnenfischerei. Diese Aufzählung ist, wie das Wort „insbesondere“ zeigt, nicht vollständig. Jedoch geht aus ihr hervor, daß das Gesetz mit Landwirtschaft nur die unmittelbare Bodenertragsnutzung meint. Nicht zur Landwirtschaft zählen deshalb Tierhaltungen, bei denen das Futter nicht durch unmittelbare Bodennutzung gewonnen, sondern überwiegend zugekauft wird (vgl. § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB).

An der landwirtschaftlichen Privilegierung können auch an sich landwirtschaftsfremde Vorhaben teilnehmen, wenn sie wegen ihrer betrieblichen Zuordnung, wie z.B. die Verarbeitung oder der Absatz der in der Landwirtschaft erzeugten Güter, „mitgezogen“ werden. Nicht zur Landwirtschaft rechnen aber Betriebe, die wie ein landwirtschaftliches Lohnunternehmen oder der dörfliche Schmied, Schlosser oder Wagenbauer nur einen mittelbaren Bezug zur Landwirtschaft haben.

Beispiel:

Zum Erwerbsobstbau kann das Brennen des selbsterzeugten Obstes, zur Pferdezucht die reiterliche Erstausbildung der Jungpferde gehören.³

Die im BauGB nicht definierte Forstwirtschaft ist die planmäßige, den Anbau, die Pflege und den Abschlag umfassende Bewirtschaftung von Wald zum Zwecke der Holzgewinnung; die Jagd wird nicht dazu

¹ BVerwGE 19, 75 ff

² BVerwG DÖV 73, 347

³ BVerwG NVwZ 1986, 201

gerechnet.¹ Ein Betrieb, der forstwirtschaftliche Arbeiten für Dritte ausführt, ist dagegen kein forstwirtschaftlicher Betrieb i. S. des § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB.²

b. *Betrieb*

Land- und Forstwirtschaft sind nur privilegiert, wenn sie in der Form eines „Betriebes“ geführt werden. Dahinter steht der Gedanke, daß der Außenbereich nur wegen einer ernsthaften, auf Dauer angelegten und damit nachhaltigen landwirtschaftlichen Betätigung in Anspruch genommen werden soll und nicht wegen einer Landwirtschaft, die zur Freizeitgestaltung und damit als Hobby betrieben wird. Ein Betrieb in diesem Sinne liegt nur dann vor, wenn die Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte „nachhaltig“ beabsichtigt und gewährleistet ist. Er muß also auf Dauer angelegt sein. Dies ist z.B. nicht sichergestellt, wenn er allein oder vorwiegend auf der Grundlage von Pachtland errichtet werden soll,³ denn im Falle einer Kündigung der Pachtverträge wird dem Betrieb die Existenzgrundlage entzogen. Die Rechtsprechung hat Kriterien entwickelt, deren Fehlen in der Regel darauf hindeutet, daß die Land- oder Forstwirtschaft nicht in der Form eines „Betriebes“ geführt wird.⁴

Diese Kriterien sind:

1. die objektive Möglichkeit der Gewinnerzielung, wobei allerdings die tatsächliche Gewinnerzielung ebensowenig gefordert ist wie die Berufsmäßigkeit;
2. der auf Dauer („für Generationen“) gesicherte Zugriff auf die notwendigen Nutzflächen, was regelmäßig Eigentum erfordert und der Verwendung von Pachtland Grenzen zieht;
3. die fachliche und wirtschaftliche Eignung des Land- oder Forstwirts.

Ein landwirtschaftlicher Betrieb setzt also einen gewissen Mindestumfang voraus; er muß für seinen Inhaber eine nicht unerhebliche Erwerbsquelle darstellen. Diese Voraussetzungen können auch landwirtschaftliche Nebenerwerbsstellen erfüllen. An die Darlegung der Betriebseigenschaft sind dann aber strenge Anforderungen zu stellen.⁵ Die sog. Hobby-Landwirtschaft fällt damit nicht unter die Privilegierung.⁶

c. *Dienen*

Ein Vorhaben „dient“ einem landwirtschaftlichen Betrieb nur dann, wenn

- ein vernünftiger Landwirt dieses Vorhaben mit etwa gleichem Verwendungszweck und mit etwa gleicher Gestaltung und Ausstattung für einen entsprechenden Betrieb errichten würde und
- das Vorhaben durch diese Zuordnung zu dem konkreten Betrieb auch äußerlich erkennbar geprägt ist.

Wann ein Bauvorhaben einem ggf. auch nebenberuflich bewirtschafteten, zugleich aber auf Dauer angelegten und lebensfähigen land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb „dient“, ist nach der Rechtsprechung aus der Sicht eines vernünftigen Landwirts unter Berücksichtigung der äußeren Prägung der Anlage und des Gebotes des größtmöglichen Außenbereichsschutzes zu beurteilen.⁷

Beispiel:

Ein Nebenerwerbslandwirt errichtet eine „Scheune“, deren Wände doppelt isoliert sind und die mehrere größere Fenster sowie einen Holzfußboden aufweist. Das Gebäude steht inmitten einer landschaftlichen reizvollen Felsgruppe; die letzten 15 m seines Zugangsweges sind wegen Geländeunebenheiten für Fahrzeuge nicht geeignet. Der Landwirt gibt an, das Gebäude diene der Aufbewahrung von Geräten und Ernteerzeugnissen. Das Gebäude ist wegen seiner relativ aufwendigen Bauweise und vor allem wegen seines Standortes nicht als Scheune anzusehen. Es dient nicht einem landwirtschaftlichen Betrieb, sondern stellt ein getarntes Wochenendhaus dar.

Altenteiler dienen dann einem landwirtschaftlichen Betrieb, wenn sie auf einem ungeteiltem Betriebsgrundstück errichtet werden und z.B. durch Baulast ihre freie Veräußerlichkeit ausgeschlossen ist.⁸ Damit wird sichergestellt, daß diese ihrer dienenden Funktion zum landwirtschaftlichen Betrieb nicht entzogen werden können. Sie müssen in ihrem baulichen Zuschnitt dem Raumbedarf der Altenteiler entsprechen, was nicht ausschließt, daß z. B. in untergeordnetem Rahmen Fremdenzimmer eingebaut werden.

¹ vgl. NdsOVG, Urt. v. 26.2.2014 – 1 LB 100/09 –, BauR 2014, 1444

² BVerwG ZfBR 1996, 231

³ BVerwG BauR 1973, 101

⁴ vgl. BVerwG BRS 49 Nr. 92; 46 Nrn. 75 und 76

⁵ BVerwG BauR 1986, 419 [429]; BRS 18 Nr. 27; Hess. VGH BRS 17 Nr. 39: ein Monatsertrag von DM 200,- reicht nicht aus

⁶ VGH Bad.-Württ. BRS 24 Nr. 70

⁷ BVerwGE 26, 121; BVerwG NVwZ 1986, 203; ZfBR 1996, 231

⁸ BVerwG BRS 24 Nr. 57

d. *Untergeordneter Teil der Betriebsfläche*

Schließlich darf das Vorhaben nur einen untergeordneten Teil der Betriebsfläche einnehmen, d.h. die landwirtschaftlich genutzte Fläche muß im Verhältnis zu der für das Vorhaben notwendigen Fläche eindeutig den Schwerpunkt bilden.

Insofern ist ergänzend auf § 35 Abs. 1 Nr. 2 BauGB zu verweisen, der für Gewächshausbetriebe einen eigenen Privilegierungstatbestand vorsieht, obwohl solche Gartenbaubetriebe an sich nach § 201 BauGB auch Landwirtschaft sein können. Da sich die Betriebsfläche solcher Betriebe aber zumeist weitgehend auf die Fläche des Gewächshauses beschränkt, sind solche Vorhaben oft an dieser Voraussetzung des „untergeordneten Teils“ gescheitert. Das war Grund für die Schaffung des § 35 Abs. 1 Nr. 2 BauGB.

Die Rechtsprechung hat an den Begriff des landwirtschaftlichen Betriebes zu Recht strenge Anforderungen gestellt, denn in der Praxis versuchen häufig Bauherrn unter dem Deckmantel eines angeblichen landwirtschaftlichen Betriebs getarnte Wohngebäude im Außenbereich zu errichten.

(2) Weitere privilegierte Vorhaben

Nach § 35 Abs. I BauGB sind eine Reihe von weiteren Außenbereichsvorhaben gesetzlich privilegiert. Es sind dies unter anderem

- Versorgungseinrichtungen für Strom, Gas, Telekommunikation, Wärme und Wasser sowie Einrichtungen der Abwasserwirtschaft oder
- Anlagen, die einem ortsgebundenen gewerblichen Betrieb dienen (§ 35 Abs. I Nr. 3 BauGB), z.B. Staudämme, Richtfunktürme, Wasserkraftwerke, Betriebsbauten für Steinbrüche und Sandgruben,
- Anlagen für die Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Wind- oder Wasserenergie (§ 35 Abs. I Nr. 5 BauGB),
- Anlagen zur energetischen Nutzung von Biomasse (§ 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB) oder
- baulich untergeordnete Solarenergieanlagen (§ 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB).

Gemäß § 35 Abs. 1 Ziff. 4 BauGB als subsidiär anwendbarer Generalklausel sind neben den vg. speziellen Vorhaben auch andere Vorhaben privilegiert zulässig, die wegen ihrer besonderen Anforderungen an die Umgebung, wegen ihrer nachteiligen Wirkung auf die Umgebung oder wegen ihrer besonderen Zweckbestimmung nur im Außenbereich ausgeführt werden sollen.¹ Ob ein Vorhaben nach seinem Wesen in den Außenbereich „gehört“, wie es § 35 Abs. I Nr. 4 BauGB voraussetzt, hängt vom Einzelfall ab. Kriterien sind die Funktion des Vorhabens, Emissionen und anlagenbedingte eventuelle Gefahren für die Nachbarschaft. Hierunter fallen einmal solche, die besondere Anforderungen an die Umgebung stellen, z. B. Seilbahnen, Skilifte, Aussichtsturm, Autokinos. Des weiteren sind dies Vorhaben, die nachteilige Wirkungen auf die Umgebung besitzen, z. B. Betriebe mit ganz erheblichen Geräusch-, Geruchs- oder Staubemissionen (Tierkörperbeseitigungsanstalten, Sprengstofffabriken, Schießplätze, Hundezuchten, Pelztierfarmen, Zementfabriken). Schließlich fallen hierunter Vorhaben, die wegen ihrer besonderen Zweckbestimmung in den Außenbereich gehören, wie z. B. Jagdhäuser, Forst- und Fischerhütten, der Allgemeinheit zur Verfügung stehende Berghütten, Jugendherbergen, große Imkereien.

Die in § 35 Abs. 1 Ziff. 4 genannten Vorhaben müssen für den mit ihnen verfolgten Sonderzweck erforderlich sein. Dies gilt sowohl hinsichtlich ihres Umfangs als auch ihrer Ausstattung.²

Beispiel:

Bei einem kleinen, leicht zugänglichen Jagdbezirk in der Nähe einer Ortschaft ist zur ordnungsgemäßen Jagdausübung keine Jagdhütte erforderlich. Ist eine Jagdhütte notwendig, so muß sie sich auf einfache, angemessen große Aufenthalts- und Lagerräume beschränken; das „Jagdschloß“ ist unzulässig.

Grundsätzlich können auch gewerbliche, d.h. nicht auf überwiegend eigener Futtergrundlage betriebene Tierhaltungen nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB privilegiert zulässig sein.³ Allerdings hat die Innenentwicklungs-Novelle 2013⁴ insoweit eine wesentliche Einschränkung gebracht. Danach sind solche Anlagen privilegiert zulässig, „es sei denn, es handelt sich um die Errichtung, Änderung oder Erweiterung einer baulichen Anlage zur Tierhaltung, die dem Anwendungsbereich der Nummer 1 nicht unterfällt und die einer Pflicht zur Durchführung einer standortbezogenen oder allgemeinen Vorprüfung oder einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegt, wobei bei kumulierenden Vorhaben für die

¹ vgl. BVerwG NVwZ-RR 1996, 483

² st. Rspr., z.B. VGH Bad.-Württ. BRS 23 Nr. 74

³ BVerwG, Beschl. v. 27.6.1983 - 4 B 206.82 -; OVG NRW, Beschl. v. 2.6.2009 - 8 B 572/09 -, DVBl. 2009, 1040

⁴ Gesetz v. 20.6.2013, BGBl. I, S. 1548

Annahme eines engen Zusammenhangs diejenigen Tierhaltungsanlagen zu berücksichtigen sind, die auf demselben Betriebs- oder Baugelände liegen und mit gemeinsamen betrieblichen oder baulichen Einrichtungen verbunden sind“. Mit dieser Ergänzung des § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB wollte der Gesetzgeber die Ansiedlungsmöglichkeiten gewerblich betriebener Großanlagen der Tieraufzucht und -mast, die mangels ausreichender eigener Futtergrundlage keine Landwirtschaft i.S.d. §§ 35 Abs. 1 Nr. 1, 201 BauGB sind und die die in Nr. 7.1 bis 7.11. der Anlage 1 zum UVPG genannten Tierarten und -zahlen zum Gegenstand haben, im Außenbereich einschränken. Die Einschränkung „es sei denn“ legt ein „Regel-Ausnahme-Verhältnis“ fest, wonach ein Vorhaben gemäß Nr. 4 nicht mehr privilegiert, das

- dem § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB nicht unterfällt und
- das außerdem UVP-pflichtig ist.

Mit anderen Worten: Nach § 34 Abs. 1 Nr. 4 BauGB sind im Außenbereich nur noch solche gewerblichen Tierhaltungsanlagen privilegiert zulässig, die nicht UVP-pflichtig sind, also hinsichtlich der entsprechenden Tierarten unterhalb der fraglichen Größenordnung bleiben. Sind also die Schwellenwerte gem. Nr. 7 d. Anl. 1 zum UVPG (UVP-Vorprüfungsgrenze) von z.B. 15.000 Legehennenplätze, 30.000 Junghennen- bzw. Mastgeflügelplätze, 15.000 Truthühnerplätze, 600 Rinderplätze, 500 Kälberplätze, 1.500 Mastschweineplätze (> 30 kg), 560 Sauenplätze einschließlich dazugehöriger Ferkel (< 30 kg), 4.500 Ferkelplätze (10 bis weniger als 30 kg), 750 Pelztierplätze bei Einzelbetrieben bzw. bei „kumulierenden“ Gemischtbetrieben erreicht oder überschritten und ist keine überwiegend eigene Futtergrundlage (§ 201 BauGB) vorhanden, ist das Vorhaben nicht - mehr - gem. § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB privilegiert. Als sonstiges Vorhaben i.S.d. § 35 Abs. 2 BauGB sind solche Anlagen im Außenbereich grundsätzlich unzulässig. Zu ihrer Verwirklichung bedarf es damit regelmäßig eines (vorhabenbezogenen) Bebauungsplans.

Beachte: Sind für die Tiere ausreichend eigene Futterflächen i.S.d. § 201 BauGB vorhanden, handelt es sich – unabhängig von den Schwellenwerten der UVP-Pflicht – um landwirtschaftliche Tierhaltung i.S.v. § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB!

c) Sonstige Vorhaben, § 35 Abs. 2 BauGB

Die Zulässigkeit aller Vorhaben, die nicht unter die Privilegierungstatbestände des § 35 Abs. 1 fallen, richtet sich nach § 35 Abs. 2 BauGB. Zu den sonstigen Vorhaben gehören insbesondere Wohnhäuser, Wochenend- und Ferienhäuser, Gewerbebetriebe, Camping-, Golf- und Tennisplätze, Gaststätten usw.

Auch im Rahmen von § 35 Abs. 2 BauGB bedarf es einer Abwägung zwischen den privaten und den öffentlichen Belangen. Bei der eigentlichen Zulassungsentscheidung auf Basis dieser Abwägung ist entscheidend, daß der Gesetzgeber bei einer Beeinträchtigung öffentlicher Belange durch nicht privilegierte Vorhaben als Regelrechtsfolge die planungsrechtliche Unzulässigkeit vorsieht. Da die für die Privilegierung typische erhöhte Durchsetzungskraft gegenüber den öffentlichen Belangen bei sonstigen Vorhaben fehlt, sind die privaten Belange grundsätzlich nachrangig. Entgegen dem Wortlaut des § 35 Abs. 2 ist hier der Behörde aber kein Ermessen eingeräumt; der Bürger besitzt vielmehr einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Baugenehmigung, sofern öffentliche Belange nicht beeinträchtigt sind.¹

d) Öffentliche Belange des § 35 Abs. 3 BauGB

Privilegierte Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB sind zulässig, wenn ihnen öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Sonstige Vorhaben nach § 35 Abs. 2 BauGB sind zulässig, wenn sie öffentliche Belange nicht beeinträchtigen. Aus Wortlaut („entgegenstehen“ und „beeinträchtigen“) und Sinn der Regelung des § 35 ergibt sich, daß die privilegierten Vorhaben gegenüber den öffentlichen Belangen eine stärkere Stellung haben als die sonstigen Vorhaben.² Ein privilegiertes Vorhaben ist daher zulässig, wenn eine Abwägung zwischen den privaten Interessen an der Ausführung des Vorhabens und den dagegen stehenden öffentlichen Belangen zugunsten des Vorhabens ausgeht.

Beispiel:

Die mit einem im Außenbereich notwendigen Fernmeldegebäude (Richtfunkstation), § 35 Abs. 1 Ziff. 3 BauGB verbundene Beeinträchtigung des Landschaftsbildes wird normalerweise hinzunehmen sein. Soll allerdings das Gebäude an einem stark exponierten und vielbesuchten Aussichtspunkt errichtet werden, so kann die Abwägung zugunsten des Schutzes des Landschaftsbildes ausfallen.

Dagegen ist ein sonstiges Vorhaben nach § 35 Abs. 2 BauGB immer dann schon unzulässig, wenn irgendein öf-

¹ BVerwG DÖV 64, 383

² BVerwG BRS 18 Nr. 50; BRS 23 Nr. 73

fentlicher Belang das Vorhaben als unerwünscht erscheinen läßt. Raum für eine Abwägung zwischen privaten oder öffentlichen Vorteilen und den beeinträchtigten öffentlichen Belangen besteht dann nicht.¹

Welche öffentlichen Belange bei der Prüfung der Zulässigkeit bei privilegierten und sonstigen Vorhaben zu beachten sind, ist § 35 Abs. 3 BauGB zu entnehmen. Die Vorschrift enthält, wie das Wort „insbesondere“ erkennen läßt, eine exemplarische und deshalb nicht abschließende Aufzählung von Allgemeinwohlgesichtspunkten, die eine Baugenehmigung nach § 35 BauGB verhindern können.

Öffentliche Belange sind insbesondere beeinträchtigt, wenn das Vorhaben

- den Darstellungen des FNPs widerspricht,
- den Darstellungen eines Landschafts- oder eines wasser-, abfall- bzw. immissionsschutzrechtlichen Plans widerspricht,
- schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen kann oder ihnen ausgesetzt wird,
- unwirtschaftliche Erschließungsaufwendungen oder Sicherheitsvorkehrungen erfordert,
- Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Bodenschutzes, des Denkmalschutzes oder die natürliche Eigenart der Landschaft und ihren Erholungswert beeinträchtigt oder das Orts- und Landschaftsbild verunstaltet,
- Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur beeinträchtigt, die Wasserwirtschaft oder den Hochwasserschutz gefährdet,
- die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten läßt,
- die Funktionsfähigkeit von Funkstellen und Radaranlagen beeinträchtigt,
- bei Raumbedeutsamkeit Zielen der Raumordnung widerspricht.

Die Aufzählung macht deutlich, daß Umwelt- und Landschaftsschutz im Außenbereich heute die wegweisenden gesetzlichen Leitlinien sind.

- a. Dem FNP kommt nur die Bedeutung eines gegen ein Vorhaben sprechenden öffentlichen Belanges im Rahmen des § 35 Abs. 2 BauGB zu.² Eine für ein Vorhaben günstige Ausweisung im Flächennutzungsplan (z. B. Baufläche) kann dagegen die Zulässigkeit des Vorhabens nicht begründen, da der konkretisierende BP noch fehlt.
- b. Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind insbesondere in den Regionalplänen nach dem LplG enthalten. Öffentliche Belange stehen raumbedeutsamen Vorhaben gem. § 35 Abs. 3 Satz 2 nicht entgegen, wenn diese bei der Darstellung der Ziele mit diesen Belangen abgewogen worden sind. Hinreichend konkretisierte Ziele der Raumordnung können andererseits nicht durch Abwägung überwunden werden und setzen sich deshalb auch gegenüber privilegierten Vorhaben grundsätzlich durch.³ Folglich stehen öffentliche Belange einem privilegierten Vorhaben nach Abs. 1 Nr. 2 - 6 i.d.R. auch dann entgegen, soweit durch Darstellung im FNP oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist, § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB. Dies sind die sog. Konzentrationszonen, z.B. für Windkraftanlagen.
- c. Maßstäbe für den Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen finden sich im Immissionsschutzrecht. § 3 Abs. 1 BImSchG enthält die einschlägige Legaldefinition. Im einzelnen richtet sich das Vorgehen nach den untergesetzlichen Bestimmungen wie beispielsweise der Technischen Anleitung (TA) Lärm und der TA Luft und ergänzenden technischen Normen wie VDI-Richtlinien und DIN-Vorschriften.
- d. Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege ergeben sich aus dem Bundesnaturschutzgesetz bzw. dem Landesnaturschutzgesetz, insbesondere §§ 14 ff BNatSchG (Eingriffsregelung). Der Begriff „Eigenart der Landschaft“ beinhaltet vor allem ist die natürliche Funktion der Landschaft zur Bodenertragsnutzung und für die Erholung der Bevölkerung. Die Landschaft soll vor dem Eindringen ihrer wesensfremder Benutzungen geschützt werden.⁴ Verunstaltung des Landschaftsbilds meint den Schutz der Landschaft vor ästhetischen Beeinträchtigungen.

Beispiele:

Die Errichtung eines Wohngebäudes auf einem landwirtschaftlich genutzten Grundstück und entsprechender Umgebung ist, auch wenn das Haus in landschaftsbezogener Bauweise ausgeführt werden soll, mit der naturgegebenen Nutzungsart des Grundstücks und des umliegenden Gebiets nicht zu vereinbaren.

Die Errichtung einer 180 m langen und 6 m hohen Umzäunung eines im Außenbereich gelegenen, mit einem

¹ BVerwG DVBl. 73, 451

² BVerwG BRS 15 Nr. 49

³ BVerwG NVwZ 1984, 367

⁴ st. Rspr., z.B. BVerwG BRS 20 Nr. 59

Haus bebauten Waldgrundstücks würde sowohl das Landschaftsbild beeinträchtigen (ästhetischer Aspekt) wie auch zum Wald nicht passen (funktionaler Aspekt).¹

- e. Die „Entstehung einer Splittersiedlung“ ist zu befürchten, wenn durch das Vorhaben ein Vorgang der Zersiedelung eingeleitet oder vollzogen wird und die Gefahr besteht, daß sich später weitere Bauvorhaben derselben Art auf benachbarten Grundstücken anschließen werden.² Das Gesetz will damit eine zusammenhanglose oder aus anderen Gründen unorganische Streubebauung des Außenbereichs verhindern. Die Gefahr der Entstehung oder Verfestigung einer Splittersiedlung wird regelmäßig bei der Errichtung eines Wohngebäudes im Außenbereich gegeben sein. Splittersiedlung und Streubebauung sind städtebaulich unerwünschte Siedlungsformen.³ Dort, wo sich die Streubebauung als herkömmliche Siedlungsart darstellt, stellt die Errichtung eines sich im Rahmen des Althergebrachten haltenden Vorhabens aber keine Zersiedelung dar und ist nach § 35 BauGB zulässig.⁴

Beispiel:

In einem abgrenzbaren Bereich ist es seit jeher üblich, Bauernhöfe und andere Wohnhäuser einzeln in Streubauweise zu errichten. Soll nun in diesem Gebiet im Außenbereich ein Wohnhaus und einen kleiner Gewerbebetrieb errichtet werden, so wäre zwar das Wohnhaus nach § 35 Abs. 2 BauGB zulässig, nicht jedoch der Gewerbebetrieb, der sich nicht in den Grenzen des Hergebrachten halten würde.

- f. Daneben ist auch im Zusammenhang mit § 35 BauGB das Gebot der Rücksichtnahme als ungeschriebenes Merkmal für die Zulässigkeitsprüfung zu beachten.⁵ Wird das Gebot der Rücksichtnahme im unbeplanten Innenbereich als Bestandteil des Einfügens nach § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB verstanden, ist es im Außenbereich ein nach § 35 Abs. 3 BauGB relevanter öffentlicher Belang.
- g. Mit § 35 Abs. 5 BauGB sind als weitere Zulässigkeitsvoraussetzung für alle Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 - 6 BauGB das sog. Schonungsgebot nach Satz 1 zu beachten und gem. Satz 2 eine Rückbauverpflichtungserklärung abzugeben. Die Pflicht zum Rückbau ist von der Baurechtsbehörde nach Satz 3 rechtlich zu sichern. Die Rückbauverpflichtung entsteht, wenn die genehmigte Nutzung dauerhaft aufgegeben wird. Satz 2 Halbs. 2 stellt sicher, dass zulässige Nutzungsänderungen die Rückbauverpflichtung nicht auslösen.

e) Bestandschutz für bestehende Gebäude, § 35 Abs. 4 BauGB

Im Außenbereich stehen viele Gebäuden, die nach § 35 BauGB heute nicht mehr zugelassen werden dürften. Diese im Außenbereich zulässigerweise errichteten baulichen Anlagen genießen aber nach Art. 14 GG Bestandsschutz. Ersatzbauten, Erweiterungen, Änderungen oder Nutzungsänderungen würden hingegen regelmäßig an § 35 Abs. 2 und 3 BauGB scheitern, da sich der Bestandsschutz auf die vorhandene Bausubstanz und die ausgeübte Nutzung beschränkt. Um den berechtigten Interessen der Eigentümer Rechnung zu tragen lockert § 35 Abs. 4 BauGB für bestimmte Vorhaben diese Beschränkungen, was auf eine Art erweiterten Bestandsschutz hinausläuft. Neben diesen gesetzlich geregelten Möglichkeiten gibt es keinen auf Bestandsschutz gegründeten Anspruch auf Zulassung von Veränderungen oder Erweiterungen baulicher Anlagen im Außenbereich.⁶

Die Lockerung der Beschränkungen des § 35 Abs. 2 und 3 BauGB erfolgt dadurch, daß den in § 35 Abs. 4 Nr. 1 bis 6 BauGB aufgezählten Vorhaben nicht entgegengehalten werden darf, daß sie

- Darstellungen des Flächennutzungsplans oder eines Landschaftsplans widersprechen,
- die natürliche Eigenart der Landschaft beeinträchtigen oder
- die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten lassen,
- soweit sie im übrigen außenbereichsverträglich i.S.d. § 35 Abs. 3 BauGB sind.

Damit wird die Bevorzugung dieser Vorhabens gegenüber entgegenstehenden öffentlichen Belangen der eines privilegierten Vorhabens nicht durch Erhöhung seiner Durchsetzungskraft („entgegenstehen“), sondern durch Verringerung der Zahl der zu prüfenden öffentlichen Belange angenähert. Die unter § 35 Abs. 4 BauGB fallenden Vorhaben werden daher, wenn auch dogmatisch unzutreffend, als sog. halbprivilegierte Vorhaben bezeichnet. Diese „begünstigten“ Vorhaben sind aber nur gegenüber den ausdrücklich in der Vorschrift genannten öffentlichen Belangen bevorzugt.⁷

¹ OVG NRW BRS 23 Nr. 86

² st. Rspr., z.B. BVerwG BRS 18 Nr. 45

³ BVerwG BRS 15, Nr. 53

⁴ VGH Bad.-Württ. BRS 24 Nr. 72

⁵ BVerwGE 28, 268, 274; 52, 122, 125 ff

⁶ BVerwGE 85, 289; BVerwG DÖV 1998, 78

⁷ BVerwG NVwZ-RR 1994, 372

(1) Nutzungsänderung land- oder forstwirtschaftlicher Anlagen

§ 35 Abs. 4 Nr. 1 BauGB erleichtert die Nutzungsänderung baulicher Anlagen i.S.d. § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB nur unter bestimmten, enumerativ aufgeführten Voraussetzungen. Die novellierte Fassung der Vorschrift ist außerordentlich unübersichtlich geraten. Eindeutig ist immerhin, dass der Eintritt der darin genannten Rechtsfolgen an sieben Bedingungen geknüpft ist, die kumulativ vorliegen müssen. Entscheidend dürften die folgenden Aspekte sein:

Eine „Änderung der bisherigen Nutzung“ setzt voraus, daß die bisherige Nutzung für einen land- oder forstwirtschaftlicher Betrieb (§ 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB) durch eine neue Nutzung ersetzt werden soll.¹ Die bisherige Nutzung muß deshalb noch vorhanden bzw. die Aufgabe der bisherigen Nutzung darf nicht länger als 7 Jahre zurückliegen (§ 35 Abs. 4 Nr. 1 c BauGB). Diese Frist ist in Baden-Württemberg gem. §1 AGBauGB (GBl. 2009, 251) nicht anzuwenden. Außerdem muß das Gebäude selbst vor mehr als 7 Jahren zulässigerweise errichtet worden sein.

Ein Gebäude ist i.S.d. § 35 Abs. 4 Nr. 2 (wie auch der Nr. 1 d und 3) zulässigerweise errichtet worden, wenn es genehmigt war. Dies gilt auch dann, wenn das Gebäude zwar genehmigt worden ist, die Genehmigung jedoch zu Unrecht erteilt wurde. Auch wenn das Gebäude nicht genehmigt worden ist, obwohl die rechtlichen Voraussetzungen hierfür vorlagen oder wenn es zu einem späteren Zeitpunkt hätte genehmigt werden müssen, sind diese Voraussetzungen ebenfalls erfüllt. Wicht das Gebäude dagegen mehr als geringfügig von der Baugenehmigung ab und war deshalb materiell baurechtswidrig, so war es nicht zulässigerweise errichtet. Dies gilt auch, wenn das ursprünglich rechtmäßig errichtete Gebäude baulich so sehr verändert wurde, daß der Bestandsschutz des Altbestandes erloschen ist.² Außerdem muß das Gebäude tatsächlich noch vorhanden sein.³ Die beabsichtigte Nutzungsänderung muß die äußere Gestalt des Gebäudes „im wesentlichen“ wahren (§ 35 Abs. 4 Nr. 1 b BauGB). Dies ist durch einen Vergleich zwischen dem Gebäude im Zustand, in dem es vor dem Umbau privilegiert genutzt worden ist, und dem für die neue Nutzung vorgesehenen Zustand zu ermitteln.⁴ Die bisherige Rechtsprechung, wonach dem geänderten Gebäude gegenüber dem ursprünglichen Bauwerk keine andere Identität verliehen werden durfte, ist damit für die neue Rechtslage obsolet.⁵ Das ist bei der Auswertung älterer Rechtsprechung zu berücksichtigen.

Nach § 35 Abs. 4 Nr. 1 BauGB ist aber nur die erstmalige Nutzungsänderung begünstigt; die erneute Umnutzung eines ursprünglich privilegierten, aber bereits geänderten Vorhabens ist deshalb nach § 35 Abs. 2 BauGB zu beurteilen.⁶

(2) Neuerrichtung eines gleichartigen Wohngebäudes

Nach § 35 Abs. 4 Nr. 2 BauGB ist die Neuerrichtung eines gleichartigen Wohngebäudes an gleicher Stelle begünstigt, wenn

- das vorhandene Gebäude zulässigerweise errichtet worden ist (Nr. 2a),
- das vorhandene Gebäude Mißstände oder Mängel aufweist (Nr. 2b),
- es seit längerer Zeit von dem Eigentümer selbst genutzt wird (Nr. 2c) und
- Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß das neu errichtete Wohngebäude für den Eigenbedarf des bisherigen Eigentümers oder seiner Familie genutzt wird (Nr. 2d).

Die Regelung soll den Ersatzbau für ein einmal zulässigerweise im Außenbereich errichtetes Wohngebäude ermöglichen, wenn das bestandsgeschützte Gebäude mittlerweile mangelhaft geworden ist. Was als Mißstand oder Mangel zu verstehen ist, kann § 177 Abs. 2 und 3 BauGB entnommen werden. Mißstände liegen danach insbes. vor, wenn die bauliche Anlage nicht den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse entspricht. Mängel sind insbes. gegeben, wenn durch Abnutzung, Alterung, Witterungseinflüsse oder Einwirkungen Dritter die bestimmungsgemäße Nutzung der baulichen Anlage nicht nur unerheblich beeinträchtigt wird. Begünstigt wird somit nur die Behebung erheblich beeinträchtigender Mängel, nicht dagegen die Anpassung der Wohnverhältnisse an gehobenen Wohnkomfort. Es muß objektiv eine erhebliche und schwerwiegende Abweichung von den allgemeinen Anforderungen vorliegen, die sich wesentlich auf das gesunde und sichere Wohnen und Arbeiten auswirkt.

Gleichzeitig soll durch die „familiäre Anbindung“ verhindert werden, daß alte, reparaturbedürftige Häuser im Außenbereich mit dem Ziel eines sofortigen Abrisses und Neubaus veräußert werden und auf diese Weise die an den Eigentumsschutz anknüpfende Begünstigung mißbraucht wird.

¹ BVerwG UPR 1994, 153

² BVerwG NVwZ-RR 1995, 68

³ VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 02.04.2003 - 8 S 712/03 -

⁴ BVerwG BRS 44 Nr. 91

⁵ vgl. z.B. BVerwG BRS 47 Nr. 83; UPR 1994, 344

⁶ BVerwG ZfBR 1989, 72

Ein Gebäude ist i.S.d. § 35 Abs. 4 Nr. 2 zulässigerweise errichtet worden, wenn es genehmigt war. Insoweit kann auf obige Ausführungen verwiesen werden.

Gemäß § 35 Abs. 4 Satz 2 BauGB sind geringfügige Erweiterungen des neuen Gebäudes sowie geringfügige Abweichungen vom bisherigen Standort zulässig. Dies gilt in gleicher Weise für den nachfolgenden § 35 Abs. 3 Nr. 3 BauGB.

(3) Ersatzbauten

§ 35 Abs. 4 Nr. 3 BauGB erleichtert die alsbaldige Neuerrichtung eines zulässigerweise errichteten, durch Brand, Naturereignisse oder andere außergewöhnliche Ereignisse zerstörten gleichartigen Gebäudes an gleicher Stelle. Ein außergewöhnliches Ereignis i.d.S. liegt vor, wenn ein den ausdrücklich aufgeführten Fällen entsprechender oder vergleichbarer unvorhersehbarer Unglücksfall zur Zerstörung des ursprünglichen Gebäudes geführt hat. Der allmähliche Verfall oder der Einsturz morschen Mauerwerks bei Umbauarbeiten zählen nicht hierzu.¹ Fehlte dem Gebäude der Bestandsschutz, weil es nicht rechtmäßig errichtet oder nachträglich durch Veränderungen baurechtswidrig geworden war (siehe oben), findet die Vorschrift keine Anwendung.²

Eine „alsbaldige Neuerrichtung“ ist nur so lange gegeben, als die bodenrechtliche Situation des Grundstücks infolge nachwirkender Prägung durch das zerstörte Gebäude für den Wiederaufbau noch aufnahmefähig ist. Das neue Gebäude ist nur dann „gleichartig“, wenn es in Bezug auf das alte Gebäude auch von der Funktion her nicht wesentlich abweicht.³

(4) Änderung/Nutzungsänderung erhaltenswerter Gebäude

Der Begünstigungstatbestand des § 35 Abs. 4 Nr. 4 BauGB knüpft an die Änderung oder Nutzungsänderung von erhaltenswerten, das Bild der Kulturlandschaft prägenden Gebäuden an, selbst wenn diese aufgegeben wurden, wie z.B. eine alte Mühle o.ä.

Die Begünstigung greift im Gegensatz zu den vorherigen Tatbeständen auch bei Änderungen der baulichen Anlage und trotz vormaliger Aufgabe der Nutzung ein. Vorausgesetzt wird lediglich, daß das neue Vorhaben

- einer zweckmäßigen Verwendung der Gebäude und
- der Erhaltung des Gestaltwerts dient.

(5) Erweiterung von Wohngebäuden

§ 35 Abs. 4 Nr. 5 BauGB erleichtert die Erweiterung von im Außenbereich errichteten Wohngebäuden auf bis zu höchstens zwei Wohnungen, wenn

- das Gebäude zulässigerweise errichtet worden ist (Nr. 5 a),
- die Erweiterung im Verhältnis zum vorhandenen Wohngebäude und unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse angemessen ist (Nr. 5 b) und
- bei der Errichtung einer weiteren Wohnung Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß das Gebäude vom bisherigen Eigentümer oder seiner Familie selbst genutzt wird (Nr. 5 c).

Die Angemessenheit der Erweiterung muß also in zweifacher Hinsicht gegeben sein. Da eine Verbesserung der Wohnversorgung begünstigt werden soll, ist grundsätzlich nur eine Erweiterung angemessen, die der Wohnverbesserung des Eigentümers und seiner Familienangehörigen dient. Der Begriff der Familienangehörigen entspricht dem des § 8 Abs. 2 des 2. WoBauG, das aber inzwischen außer Kraft ist. Eine Orientierung für das, was flächenmäßig angemessen ist, enthält § 39 Abs. 1, 2 des 2. WoBauG.⁴ Die Vorschrift ist auf die Errichtung einer Ferienwohnung im Außenbereich nicht anwendbar, da diese nicht der Wohnversorgung dient. Insoweit gilt vielmehr § 35 Abs. 2 BauGB.⁵

(6) Erweiterung gewerblicher Betriebe

§ 35 Abs. 4 Nr. 6 BauGB erleichtert die bauliche Erweiterung, nicht aber die Nutzungsänderung, eines zulässigerweise im Außenbereich errichteten gewerblichen Betriebes.⁶ Auf landwirtschaftliche Betriebe oder einen

¹ BVerwGE 62, 32

² BVerwG NVwZ-RR 1995, 68

³ BVerwG NJW 1980, 1010

⁴ BVerwG BRS 48 Nr. 77

⁵ BVerwG NVwZ 1995, 700

⁶ BVerwG NVwZ-RR 1991, 231

im Innenbereich gelegenen Betrieb, der sich in den Außenbereich ausdehnen will, ist die Vorschrift auch nicht analog anwendbar.¹

Eine „Erweiterung“ setzt einen funktionalen Bezug zwischen dem vorhandenen Betrieb und dem geplanten Vorhaben voraus. Sie muß in zweierlei Beziehung angemessen sein, nämlich im Verhältnis

- zum vorhandenen Gebäude sowie
- zum Betriebsumfang.²

Maßstab für die Angemessenheit in Bezug auf das vorhandene Gebäude ist das Verhältnis von vorhandenem und hinzutretendem Baubestand. Im Verhältnis zum Betrieb muß die Erweiterung den betrieblichen Erfordernissen entsprechen, wobei von der bisherigen Struktur und Größenordnung des Betriebes auszugehen ist. Die Angemessenheit ist dabei nicht rein rechnerisch, sondern unter Würdigung der betrieblichen Belange, des Standorts und der Auswirkungen auf den Außenbereich, um dessen Schonung willen der Betriebserweiterung enge Grenzen gesetzt sind, zu ermitteln.³ Mehrfache Erweiterungen sind nicht grundsätzlich unzulässig. Jedoch darf ein Gesamtvorhaben, das als solches den Rahmen des Angemessenen sprengen würde, nicht unter missbräuchlicher Ausnutzung des § 35 Abs. 4 Nr. 6 BauGB zeitlich gestaffelt verwirklicht werden („Salamitaktik“).⁴

Beispiel:

Angemessen sind etwa Erweiterungen, die der Ersatz vorhandener Maschinen durch neue mit anderem Raumbedarf erfordert oder die Erweiterung um eine Lagerhalle zum Schutz von Witterungseinflüssen ausgesetztem Gerät.⁵ Die Strukturumwandlung eines Unternehmens ist dagegen von der Vorschrift nicht gedeckt, also etwa die Umwandlung von einem Handwerks- zu einem Industriebetrieb oder von einem kleinen Ladengeschäft zu einem Verbrauchermarkt.

f) Außenbereichssatzung, § 35 Abs. 6 BauGB

Besteht ein bebauter Bereich im Außenbereich, der nicht überwiegend landwirtschaftlich geprägt ist und in dem eine Wohnbebauung von einigem Gewicht vorhanden ist, so kann die Gemeinde gemäß § 35 Abs. 6 BauGB eine sog. Außenbereichssatzung erlassen. Durch sie wird bestimmt, daß Wohn- und kleineren Handwerks- und Gewerbevorhaben nicht entgegengehalten werden kann, daß sie

- Darstellungen im Flächennutzungsplan über land- oder forstwirtschaftliche Flächen widersprechen oder
- die Entstehung oder Verfestigung einer Splittersiedlung befürchten lassen.

Die Satzung muß gemäß § 35 Abs. 6 Satz 4 BauGB mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar sein.⁶

g) Einvernehmen der Gemeinde, §§ 35, 36 Abs. 1 BauGB

Gemäß § 36 Abs. 1 BauGB darf die Baurechtsbehörde in allen Fällen des § 35 BauGB die Baugenehmigung nur im Einvernehmen mit der Gemeinde erteilen. Die obigen Ausführungen dazu gelten auch hier.

¹ BVerwG NVwZ 1986, 201 [203]; BRS 55 Nr. 81

² BVerwG BRS 55 Nr. 78

³ OVG NRW NWVBl. 1993, 145

⁴ BVerwG BRS 54 Nr. 71

⁵ OVG Lüneburg BRS 38 Nr. 103

⁶ BVerwGE 54, 74 ff