

Wolfgang Schrödter
Bebauungsplan

S. 173 bis 184

URN: urn:nbn:de: 0156-5599156



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Bebauungsplan

Gliederung

- 1 Allgemeines
- 2 Der wesentliche Inhalt eines Bebauungsplanes
- 3 Auswirkungen von Erfordernissen der Raumordnung auf einen Bebauungsplan
- 4 Verfahren zur Aufstellung des Bebauungsplanes
- 5 Rechtsschutz gegen den Bebauungsplan

Literatur

Der Bebauungsplan ist das zentrale Instrument für die städtebauliche Entwicklung einer Gemeinde. Im Bebauungsplan regeln zeichnerische und textliche Festsetzungen die städtebauliche und sonstige Entwicklung des Gemeindegebietes. Bauvorhaben sind in der Regel zu genehmigen, wenn sie den Festsetzungen des Bebauungsplanes entsprechen und bauordnungsrechtlich zulässig sind. Ein Bebauungsplan darf nicht gegen höherrangiges Recht, insbesondere gegen Ziele der Raumordnung, verstoßen. Ein Bebauungsplan kann von planbetroffenen Dritten im Wege eines Normenkontrollverfahrens nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO gerichtlich angefochten werden. Außerdem besteht die Möglichkeit, die Rechtmäßigkeit eines Bebauungsplans im Wege einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage inzident auf die Rechtmäßigkeit hin überprüfen zu lassen.

1 Allgemeines

1.1 Verfassungsrechtliche Zuständigkeit der Gemeinden für die Aufstellung von Bebauungsplänen

Der Gesetzgeber hat den Gemeinden in § 1 Abs. 1 des Baugesetzbuches (BauGB) die *Bauleitplanung* und damit das Recht übertragen, im eigenen Wirkungskreis für das Gemeindegebiet Bebauungspläne aufzustellen. Diese Planungshoheit ist verfassungsrechtlich nach Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) als klassische Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung verbürgt (*Bauleitplanung*) und steht jeder Gemeinde ungeachtet ihrer Größe, Verwaltungskraft und finanziellen Leistungsfähigkeit zu. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat die Gründe für die Übertragung der Planungshoheit auf die Gemeinden in einem Beschluss vom 09.12.1987 zum Stadtverband Saarbrücken (BVerfG, Beschluss vom 09.12.1987, Az. 1 BvL 16/84, BVerfGE 77, 288, 300) überzeugend wie folgt beschrieben:

„Mit der Zuweisung der Bauleitplanung an die Gemeinden als eigene Angelegenheit stärkt das Bundesbaurecht die Sachnähe der örtlichen Ebene und sichert die Planentscheidungen gegen Eingriffe einer ortsfernen Fachaufsicht ab. Damit wird zugleich gewährleistet, dass neben der Initiative auch die Verantwortung für die Bauleitpläne eindeutig im örtlichen Bereich, nämlich bei der Gemeinde und ihrem von den Gemeindebürgern gewählten Organ liegt. Insgesamt enthalten § 2 Abs. 1, § 3, § 4 und § 147 BBauG mit der Zuweisung der Bauleitplanung an die Gemeinden als eigene Angelegenheit und deren nähere Ausgestaltung und Modifizierung ein ausgewogenes organisatorisches Folgekonzept zu den materiellen Bauleitplanungsregeln, das der Bundesgesetzgeber mit guten Gründen zur Ausführung und Verwirklichung der materiellen Regelungen für notwendig erachten durfte.“

1.2 Rechtsform des Bebauungsplanes; Sonderaufsicht

Der Bebauungsplan wird nach § 10 Abs. 1 BauGB als Satzung beschlossen. Nach § 10 Abs. 2 S. 1 BauGB sind nur die in dieser Bestimmung aufgeführten Bebauungspläne von der höheren Verwaltungsbehörde zu genehmigen. Dies bedeutet, dass Bebauungspläne, die aus einem wirksamen *Flächennutzungsplan* entwickelt werden, keiner Genehmigung bedürfen. Diese Voraussetzung erfüllen inzwischen die meisten Bebauungspläne. Der Bebauungsplan unterscheidet sich insoweit wesentlich vom Flächennutzungsplan, der stets zu genehmigen ist. Da Bauleitpläne im eigenen Wirkungskreis der Gemeinde aufgestellt werden, beschränkt sich die Kompetenz der höheren Verwaltungsbehörde nach § 10 Abs. 2 S. 2 BauGB in Verbindung mit § 6 Abs. 2 BauGB auf eine Rechtskontrolle und damit nicht auf die Prüfung der Zweckmäßigkeit der Planung (BVerwG, Urteil vom 21.11.1986, 4 C 22.83, BVerwGE 75, 142). Die höhere Verwaltungsbehörde ist daher z. B. nicht berechtigt, wegen einer fehlenden Bedarfsanalyse für die geplante bauliche Nutzung, etwa die Ausweisung eines Wohngebietes, eine Genehmigung zu versagen (OVG Lüneburg, Urteil vom 24.04.2007, Az. 1 KN 74/05, ZfBR 2007, 577; anders aber VGH München, Urteil vom 07.08.2012, Az. 1 N 11.1728, juris, für ein überdimensioniertes Baugebiet). Gegen die Versagung der Genehmigung ist eine Verpflichtungsklage der Gemeinde zulässig.

1.3 Der Bebauungsplan als verbindliche Grundlage der städtebaulichen oder sonstigen Nutzung von Grundstücken

Die Aufgabe der Bauleitplanung besteht nach der gesetzlichen Definition des § 1 Abs. 1 BauGB darin, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke im Gemeindegebiet festzulegen. Nach dem System der zweistufigen Bauleitplanung hat der Flächennutzungsplan als vorbereitender Bebauungsplan die Aufgabe, die bestehende oder beabsichtigte Nutzung des Gemeindegebietes vorzubereiten (§ 5 Abs. 1 BauGB). Aus den i. d. R. unverbindlichen Darstellungen des Flächennutzungsplanes werden für kleinere Teile des Gemeindegebietes die einzelnen Bebauungspläne entwickelt.

Auf die Bebauung eines im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplanes liegenden Grundstückes besteht nach § 30 Abs. 1 BauGB in der Regel ein Rechtsanspruch, wenn das beantragte Vorhaben den Festsetzungen des Bebauungsplanes entspricht und die *► Erschließung* gesichert ist. Die Begründung von Baurechten ist somit die wesentliche Funktion eines Bebauungsplanes. Nach § 29 Abs. 2 BauGB muss das planungsrechtlich zulässige Vorhaben Anforderungen des Bauordnungsrechtes und anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften erfüllen. Zu erwähnen sind etwa Regelungen nach dem Wasserhaushaltsgesetz (WHG) oder dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG).

1.4 Der Bebauungsplan als Grundlage für den Vollzug weiterer Maßnahmen nach dem BauGB

Der Bebauungsplan ist darüber hinaus auch die Grundlage für weitere gesetzlich definierte Maßnahmen, die für die Erfüllung der städtebaulichen Aufgaben nach dem BauGB notwendig sind. Beispielhaft zu nennen sind die Ausübung von Vorkaufsrechten durch die Gemeinde (§§ 24 ff. BauGB), die Durchführung von Umlegungsverfahren (§§ 45 ff. BauGB), die Enteignung von Grundstücken im öffentlichen Interesse (§§ 85 ff. BauGB) sowie Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (§§ 136 ff. und 165 ff. BauGB).

1.5 Varianten eines Bebauungsplanes

Das BauGB unterscheidet die folgenden Varianten eines Bebauungsplanes:

- Der in § 30 Abs. 1 BauGB geregelte qualifizierte Bebauungsplan muss mindestens Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die überbaubare Fläche und die Verkehrsfläche enthalten.
- Der einfache Bebauungsplan nach § 30 Abs. 3 BauGB enthält nicht die Mindestfestsetzungen des § 30 Abs. 1 BauGB. Die Zulässigkeit von Vorhaben (*► Zulässigkeit von Vorhaben im Baurecht*) bestimmt sich außerhalb des Geltungsbereiches einzelner Festsetzungen, etwa über die Art der baulichen Nutzung, danach, ob das Plangebiet im Innenbereich nach § 34 BauGB oder im Außenbereich nach § 35 BauGB liegt. Der einfache Bebauungsplan hat in den letzten Jahren eine erhebliche Bedeutung erlangt, um gemeindeweit oder für große Teile des Gemeindegebietes die Ansiedlung von Anlagen der Intensivtierhaltung und von Windkraftanlagen planungsrechtlich zu steuern.

- Der vorhabenbezogene Bebauungsplan nach § 12 Abs. 1 S. 1 BauGB begründet als Teil eines Vorhaben- und Erschließungsplanes die Verpflichtung des Vertragspartners der Gemeinde, die im Vorhaben- und Erschließungsplan und im Vertrag vereinbarten Investitionen durchzuführen und ist damit ein projektbezogener Bebauungsplan. Er unterscheidet sich vom qualifizierten Bebauungsplan u. a. dadurch, dass der Festsetzungskatalog des § 9 BauGB und auch die Baunutzungsverordnung (BauNVO) nicht zwingend anzuwenden sind. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass bei einer Aufhebung oder Änderung i. d. R. keine Entschädigungsansprüche nach den §§ 39 ff., 42 ff. BauGB entstehen können.
- Eine in der Praxis besonders bedeutsame Variante des Bebauungsplans ist der Bebauungsplan der *▷ Innenentwicklung* nach § 13a BauGB. Dieser wird in einem beschleunigten Verfahren aufgestellt, da die Vorschriften über die *▷ Umweltprüfung* grundsätzlich nicht anzuwenden sind und außerdem die *▷ Öffentlichkeitsbeteiligung* nur eingeschränkt durchzuführen ist. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass einfache Varianten eines Bebauungsplanes für den Innenbereich unter bestimmten Voraussetzungen auch im sogenannten vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB aufgestellt werden können.

1.6 Aufstellung von Bebauungsplänen durch überörtliche Träger, Verbände und sonstige Zusammenschlüsse von Gemeinden

Insbesondere in den von einer Zersiedlung und vielfältigen Umweltproblemen besonders bedrohten Ballungsgebieten kann es städtebaulich und auch wirtschaftlich sinnvoll sein, die Bauleitplanung insgesamt oder zumindest einzelne Aufgaben der Planungshoheit auf größere Verwaltungseinheiten, etwa andere Gebietskörperschaften (*▷ Gebietskörperschaft*), Verbände oder sonstige Zusammenschlüsse von Gemeinden, zu übertragen. Die hierfür notwendigen Rechtsgrundlagen enthalten die §§ 203 bis 205 BauGB, das Gemeinderecht der Länder sowie das Recht der kommunalen Zusammenarbeit. Die Flächennutzungsplanung haben einzelne Länder, zum Teil gegen den Willen der betroffenen Gemeinden, nach diesen Bestimmungen auf überörtliche Planungsträger übertragen. Zu nennen sind etwa der Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz und in Sachsen-Anhalt, Verwaltungsgemeinschaften in Baden-Württemberg sowie Samtgemeinden in Niedersachsen.

Während die Übertragung der Flächennutzungsplanung auf überörtliche Träger nach überwiegender Auffassung gegen den Willen der betroffenen Gemeinden unter engen Voraussetzungen zulässig ist (OVG Koblenz, Urteil vom 18.10.2007, Az. 1 C 101381/07.OVG, ZfBR 2008, 67, 69 sowie Hessischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 04.05.2004, Az. P.St. 1714,NVwZ-RR 2004, 516; strenger aber das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 21.03.2002, VfGBbg. 19/01, LKV 2002, 516), dürfte nach zutreffender Auffassung der Entzug des Rechtes, Bebauungspläne aufzustellen, nicht mit der verfassungsrechtlich verbürgten Planungshoheit im Einklang stehen (Ernst/Zinkahn/Bielenberg et al. 2011: § 203, Rn. 34; Schrödter 2015: § 203,Rn. 10). Ist eine Gemeinde aber erkennbar auf Dauer mit der Aufgabe überfordert, Bebauungspläne aufzustellen, oder ist sie „planungsunwillig“, besteht unter sehr engen Voraussetzungen die Möglichkeit, auf der Grundlage der Landesplanungsgesetze oder im Wege der Kommunalaufsicht Bebauungspläne im Wege der Ersatzvornahme aufzustellen. Zu denken ist etwa daran, dass eine Gemeinde sich weigert, einen Bebauungsplan aufzustellen, der im Innenbereich Ziele durchsetzen soll, die der Steuerung des großflächigen Einzelhandels (*▷ Einzelhandel*) in einer Region dienen (BVerwG, Urteil vom 17.09.2003, Az. 4 V 14/01, NVwZ 2004, 220 – Gewerbepark Mühlheim-Kärlich).

Gemeinden, die die Aufgabe der Bauleitplanung gemeinschaftlich erfüllen wollen, haben aber nach § 205 Abs. 6 BauGB das Recht, auch die Bebauungsplanung auf Verbände oder vergleichbare Einheiten nach dem Recht der kommunalen Zusammenarbeit zu übertragen. Wenn beispielsweise benachbarte Gemeinden auf der Grundlage eines gemeinsam aufgestellten Bebauungsplanes überörtliche Gewerbe- oder Wohngebiete entwickeln wollen, besteht dabei auch die Möglichkeit, dass die mit dieser städtebaulichen Entwicklung zusammenhängenden finanziellen Zuweisungen, etwa die Gewerbesteuer oder bei Wohngebieten Anteile an der Einkommensteuer, auf vertraglicher Grundlage auf die beteiligten Gemeinden verteilt werden. Leider machen die Gemeinden bisher von diesen Möglichkeiten einer übergemeindlichen Bebauungsplanung zu wenig Gebrauch (aus der neuen Rechtsprechung etwa OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. vom 26.06.2017, Az. 2 D 70/16.NE. BauR 2018, 199).

2 Der wesentliche Inhalt eines Bebauungsplanes

2.1 Allgemeines

Die verbindlichen Regelungen eines Bebauungsplanes werden formal nach § 9 BauGB festgesetzt. In der Regel besteht ein Bebauungsplan aus zeichnerischen und textlichen Festsetzungen. Es ist aber auch zulässig, einen reinen Text-Bebauungsplan zu erlassen (Beispiel: BVerwG, Urteil vom 27.10.2011, Az. 4 CN 7.10, ZfBR 2012, 151: Text – Bebauungsplan für eine Waldsiedlung). Jedem Bebauungsplan ist nach § 9 Abs. 8 BauGB eine Begründung beizufügen, in der die wesentlichen Festsetzungen zu erläutern sind. Ein Teil der Begründung ist der Umweltbericht nach § 2a S. 3 BauGB.

2.2 Festsetzungen des Bebauungsplanes

Rechtsgrundlage; abschließender Katalog von Festsetzungen

Die Gemeinde hat das Recht, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke im Plangebiet detailliert durch Festsetzungen zu regeln, etwa die Art und das Maß der zulässigen Nutzung, die überbaubare Grundstücksfläche, die Höhe der baulichen Anlagen und die Erschließungsstraßen festzusetzen. Die zulässigen Festsetzungen des Bebauungsplanes sind im Einzelnen im BauGB, insbesondere in den §§ 9 Abs. 1 bis 3 BauGB, sowie in der BauNVO geregelt. Diese wurde auf der Grundlage des § 9a BauGB und der Vorläuferregelung des § 2 Abs. 10 BauGB 1960 erstmals im Jahr 1962 erlassen und seitdem achtmal, zuletzt im Jahr 2017, geändert (▷ *Baurecht*). Die Vorschriften über die Art und das Maß der baulichen Nutzung werden ohne gesonderte Festsetzung Inhalt des jeweiligen Bebauungsplanes, soweit die Gemeinde nicht nach § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO aus städtebaulichen Gründen Abweichungen festgesetzt hat oder die nach der BauNVO allgemein zulässigen Ausnahmen für die Art der baulichen Nutzung ausgeschlossen oder eingeschränkt wurden (§ 1 Abs. 3 S. 2 BauNVO).

Die Gemeinde ist an die im abschließenden Katalog des BauGB und der BauNVO definierten Festsetzungen gebunden, sie hat also, anders als für Darstellungen des Flächennutzungsplans, kein sogenanntes Festsetzungserfindungsrecht. Eine Gemeinde hat somit, um ein Beispiel zu nennen, nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 BauGB zwar das Recht, im Bebauungsplan für die Errichtung baulicher

Bebauungsplan

Anlagen den Investor zu verpflichten, Anlagen der erneuerbaren Energie, etwa eine Solaranlage, festzusetzen. Eine Benutzungspflicht für diese Anlagen kann aber nicht im Bebauungsplan begründet werden, da weder § 9 Abs. 1 Nr. 23 b BauGB noch andere Bestimmungen des BauGB oder anderer Gesetze hierfür eine Rechtsgrundlage enthalten.

Beschränkung der Festsetzungen auf städtebauliche Regelungen

Aus der Beschränkung des Bauplanungsrechtes auf das \triangleright *Bodenrecht* im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG (\triangleright *Verfassungsrechtliche Grundlagen der Raumplanung*) folgt, dass die Gemeinde keine Festsetzungen erlassen kann, die nicht mit der baulichen und sonstigen Nutzung von Grund und Boden zusammenhängen. Eine Festsetzung, die den Anbau ökologisch „unerwünschter“ Pflanzen, etwa von Mais, ausschließt oder einschränkt, wäre daher rechtswidrig. Entsprechendes gilt für eine Festsetzung, die erkennbar die Absicht hat, einheimische oder mittelständische Betriebe vor unerwünschter Konkurrenz durch die Ansiedlung neuer Betriebe zu schützen.

Bestimmtheit und Befristung von Festsetzungen

Für Festsetzungen gilt im Übrigen, ähnlich wie für einen Raumordnungsplan, der Bestimmtheitsgrundsatz. Jede Festsetzung muss daher so präzise definiert sein, dass Dritte, insbesondere Planbetroffene sowie Genehmigungsbehörden, den Inhalt der Festsetzungen erkennen können. Im Übrigen gelten Festsetzungen grundsätzlich unbefristet, soweit nicht nach § 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BauGB die Geltung in besonderen Fällen ausdrücklich auf einen bestimmten Zeitraum befristet wurde. Zulässig ist es zum Beispiel, die Nutzungsdauer von Anlagen für eine befristete Großveranstaltung, etwa eine Messe oder eine Weltausstellung, auf den Zeitraum dieser Veranstaltung zu beschränken. Unter den gleichen Voraussetzungen können auch aufschiebend oder auflösend bedingte Festsetzungen erlassen werden (§ 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BauGB).

Nachrichtliche Übernahme von Festsetzungen anderer Planungsträger

Die Gemeinde ist nach § 9 Abs. 6 S. 1 BauGB im Rahmen einer sogenannten Soll-Vorschrift verpflichtet, rechtskräftig abgeschlossene Planungen anderer Planungsträger nachrichtlich in den Bebauungsplan zu übernehmen. Zu nennen sind als Beispiele die Trasse einer Eisenbahn, eine nicht in der Planungshoheit der Gemeinde liegende Straße oder die Flächen von Natur- und Landschaftsschutzgebieten. Als weitere Variante anzuführen ist die in § 9 Abs. 6a BauGB gesondert angesprochene nachrichtliche Übernahme von Überschwemmungsgebieten nach § 76 Abs. 2 WHG, ggf. in Verbindung mit § 106 Abs. 3 WHG, von Risikogebieten, von Hochwasserentstehungsgebieten sowie von Stromtrassen nach dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetze (NABEG).

Die nachrichtliche Übernahme dieser Planungen (\triangleright *Fachplanungen, raumwirksame*) dient der Information planbetroffener Dritter, etwa von Bauherren und Eigentümern, sowie von Behörden, die den Bebauungsplan anwenden müssen. Eine vergleichbare Funktion hat die Pflicht der Gemeinde, im Bebauungsplan Gefahrentatbestände für eine Bebauung, etwa durch \triangleright *Altlasten* oder Flächen, unter denen der Bergbau „umgeht“, zu kennzeichnen (§ 9 Abs. 5 BauGB). Ziele der Raumordnung nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 des Raumordnungsgesetzes (ROG) sind dagegen nicht nach § 9 Abs. 6 BauGB nachrichtlich zu übernehmen. Das Verhältnis der Ziele der Raumordnung zum Bebauungsplan ist nämlich in § 1 Abs. 4 BauGB und dem diese Bestimmung ergänzenden Landesrecht abschließend geregelt.

2.3 Die Begründung des Bebauungsplanes; Umweltbericht und Umweltprüfung

Form und Funktion der Begründung

Nach § 9 Abs. 8 BauGB ist jedem Bebauungsplan eine Begründung beizufügen, deren wesentliche Bedeutung nach § 2a S. 2 Nr. 1 BauGB darin besteht, die Ziele, Zwecke und wesentlichen Auswirkungen des Bebauungsplans in einer für die Planbetroffenen verständlichen Weise darzulegen. Zu begründen sind insbesondere die Festsetzungen, die nicht aus sich heraus verständlich sind oder die zu besonderen finanziellen Belastungen der Eigentümer oder sonstiger Nutzungsberechtigter führen. Die Begründung hat auch die Aufgabe, die unterschiedlichen öffentlichen und privaten Belange, die von der Planung betroffen sind, nach § 1 Abs. 7 BauGB sachgerecht abzuwägen und diese Entscheidung nachvollziehbar zu dokumentieren (▷ *Abwägung*).

Umweltprüfung und Umweltbericht

Ähnlich wie für einen Regionalplan nach § 9 ROG ist seit dem 20.07.2004 nach der Plan-UP-Richtlinie 2001 (Richtlinie 2001/42/EG, ABl. EG L 197, 30) auch für einen Bebauungsplan als Regelverfahren nach § 2 Abs. 4 S. 1 BauGB eine Umweltprüfung durchzuführen, wenn durch die Umsetzung des Bebauungsplanes Umweltbelange, insbesondere im Sinne der §§ 1 Abs. 6 Nr. 1 und 7 und § 1a BauGB, erheblich betroffen sein können. Das Ergebnis dieser Umweltprüfung wird im Umweltbericht zusammengefasst, der nach den Vorgaben des § 2a S. 2 Nr. 2 BauGB und der Anlage 1 zum BauGB aufzustellen ist und nach § 2a S. 3 BauGB ein gesonderter Teil der Begründung ist. Der Umweltbericht ist im Grunde ein „Umweltgutachten“ innerhalb der Begründung, in dem die wesentlichen Umweltbelange nach den jeweils maßgeblichen gesetzlichen oder fachlichen Vorgaben ermittelt, fachlich bewertet und beschrieben werden. Beispielhaft zu nennen sind die mit der Bebauung des Plangebietes verbundenen Lärmbelastigungen für Menschen oder nachteilige Auswirkungen auf ein an das Plangebiet angrenzendes Naturschutzgebiet. Das Ergebnis der Umweltprüfung ist nach § 2 Abs. 4 S. 4 BauGB außerhalb des Umweltberichtes, also im Rahmen der eigentlichen Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB, zu berücksichtigen. Dabei ist zu beachten, dass keine Widersprüche zwischen dem Umweltbericht und der endgültigen Planung bestehen.

3 Auswirkungen von Erfordernissen der Raumordnung auf einen Bebauungsplan

3.1 Allgemeines

Schwierigkeiten bereitet es, das Verhältnis der Erfordernisse der ▷ *Raumordnung* zum Bebauungsplan zu bestimmen (Kümper, ZfBR 2018, 199). Dabei sind unter Erfordernissen der Raumordnung nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 ROG ▷ *Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung* zu verstehen. Im Einzelnen gelten die folgenden Regelungen:

Nach § 1 Abs. 4 BauGB sind die Bauleitpläne und damit auch jeder Bebauungsplan den Zielen der Raumordnung anzupassen. Diese bereits in § 1 Abs. 3 BBauG 1960 (Bundesbaugesetz) enthaltene Regelung begründet in der Form eines Planungsleitsatzes eine strikte Verpflichtung der Gemeinde, nur Bebauungspläne aufzustellen, zu ändern oder aufzuheben, die mit den für das Plangebiet und die betroffene Umgebung geltenden Zielen der Raumordnung übereinstimmen. Die Gemeinde kann diese Ziele der Raumordnung, anders als Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung, nicht in der Abwägung überwinden.

3.2 Pflicht zur Anpassung eines neuen Bebauungsplanes an bestehende Ziele der Raumordnung

Ein Bebauungsplan darf nur aufgestellt werden, wenn er mit einem bestehenden Ziel der Raumordnung übereinstimmt. Wurde z. B. ein Vorranggebiet für Natur und Landschaft nach § 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 ROG als Ziel der Raumordnung festgelegt, darf für dieses Gebiet keine zielwidrige Bebauung, etwa ein Gewerbegebiet, festgesetzt werden. Dieses raumordnungsrechtliche Planungsverbot gilt für alle Bebauungspläne, also auch für Pläne, die keine raumbedeutsamen Maßnahmen festsetzen (> *Raumbedeutsamkeit*). Will die Gemeinde dieses Planungsverbot überwinden, hat sie die Möglichkeit, bei der zuständigen Behörde, in der Regel dem landesrechtlich bestimmten Träger der Raumordnungsplanung oder der Raumordnungsbehörde, auf eine förmliche Aufhebung oder Änderung des Zieles der Raumordnung hinzuwirken. Die Gemeinde hat auch die Möglichkeit, entweder eine im Plan zugelassene Ausnahme vom Ziel der Raumordnung (§ 6 Abs. 1 ROG) oder unter den engen Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 ROG eine Zielabweichung zu beantragen.

3.3 Pflicht zur Anpassung eines Bebauungsplanes an nachträglich festgelegte Ziele der Raumordnung

Die Gemeinde ist verpflichtet, einen im Einklang mit § 1 Abs. 4 BauGB aufgestellten Bebauungsplan an ein dem Bebauungsplan widersprechendes Ziel der Raumordnung anzupassen, das nach dem Inkrafttreten des Bebauungsplanes festgelegt wurde. Dieses nachträgliche Ziel der Raumordnung führt zwar nach überwiegender Auffassung nicht dazu, dass der Bebauungsplan unwirksam oder funktionslos wird (BVerwG, Urteil vom 21.03.2013, Az. 4 C 15/11, NVwZ 2013, 1017; VGH Kassel, Urteil vom 10.09.2009, Az. 4 B 2068/09, BauR 2010, 878, 879; Schrödter 2015: § 1, Rn. 126; Kümper 2012: 631, 635; dezidiert anders: Waechter 2010: 496). Die zuständige Behörde hat aber nach dem jeweiligen Landesplanungsrecht oder auch den Gemeindeordnungen der Länder das Recht, die Gemeinde durch Erlass eines sogenannten Planungsgebotes zu verpflichten, den wirksamen Bebauungsplan an das neue Ziel der Raumordnung anzupassen (Beispiele: OVG Koblenz, Urteil vom 23.03.2012, Az. 2 A 11176/11, LKRZ 2012, 280; VG Magdeburg, Urteil vom 25.09.2012, Az. 9 B 120/12, NVwZ-RR 2013, 202). Die Erteilung einer zielwidrigen Baugenehmigung auf der Grundlage des noch nicht angepassten Bebauungsplanes kann die zuständige Raumordnungsbehörde aber nicht untersagen, da Ziele der Raumordnung die Erteilung von Baugenehmigungen nach § 30 Abs. 1 BauGB und nach § 34 BauGB nicht ausschließen (Spannowsky/Runkel/Goppel 2010: § 4, Rn. 71; BVerwG, Urteil vom 11.02.1993, Az. 4 C 15/92, NVwZ 1994, 285 zu § 34).

3.4 Keine Bindung der Gemeinde an rechtswidrig festgelegte Ziele der Raumordnung

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass die Pflicht zur Anpassung nur durch einen rechtmäßigen Raumordnungsplan begründet wird (BVerwG, Beschluss vom 25.06.2007, Az. 4 BN 17.07, BauR 2007, 1712; OVG Lüneburg, Urteil vom 08.12.20011, Az. 12 KN 208/09, ZfBR 2012, 265). Die Gemeinde hat aber im Planaufstellungsverfahren keine sogenannte Normverwerfungskompetenz für das nach ihrer Auffassung rechtswidrige Ziel der Raumordnung, ist also nicht berechtigt, sich über ein rechtswidriges Ziel der Raumordnung hinwegzusetzen. Sie muss somit die Anpassungspflicht erfüllen. Weigert sich die zuständige Plangenehmigungsbehörde, den Bebauungsplan zu genehmigen, hat die Gemeinde die Möglichkeit, im Rahmen einer auf die Erteilung der Genehmigung zielenden Verpflichtungsklage inzident die Rechtmäßigkeit des Zieles der Raumordnung gerichtlich überprüfen zu lassen. Die Gemeinde hat darüber hinaus die Möglichkeit, sich gegen einen Raumordnungsplan, der nach ihrer Auffassung ein rechtswidriges Ziel der Raumordnung festgelegt hat, im Wege eines landesrechtlich zugelassenen Normenkontrollverfahrens nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vor dem zuständigen Oberverwaltungsgericht zur Wehr zu setzen und in diesem Verfahren die Rechtmäßigkeit des Zieles der Raumordnung überprüfen zu lassen. Voraussetzung hierfür ist, dass der Rechtsfehler des Raumordnungsplans innerhalb der Jahresfrist des § 12 Abs. 5 S. 1 ROG bzw. des nach § 28 Abs. 2 S. 2 ROG anzuwendenden Landesrechts schriftlich gerügt wurde (▷ *Rechtsschutz in der Planung*).

3.5 Auswirkungen von Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung auf einen Bebauungsplan

Enthält ein Raumordnungsplan dagegen Grundsätze der Raumordnung nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG, etwa die Aussage, dass Belange von Natur und Landschaft oder des Klimaschutzes zu berücksichtigen sind, sind diese nur im Rahmen der baurechtlichen Abwägung zu berücksichtigen. Entsprechendes gilt für sonstige Erfordernisse der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG. Ziele der Raumordnung, die noch nicht rechtskräftig geworden sind, sind daher ähnlich wie die Ergebnisse eines Raumordnungsverfahrens (▷ *Raumordnungsverfahren*) oder sonstige landesplanerische Stellungnahmen nur im Rahmen der baurechtlichen Abwägung zu berücksichtigen.

4 Verfahren zur Aufstellung des Bebauungsplanes

4.1 Ergänzende Anwendung der gemeinderechtlichen Regelungen

Der Bebauungsplan wird nach § 10 Abs. 1 BauGB als Satzung der Gemeinde erlassen. Für das Aufstellungsverfahren gelten die für Satzungen maßgeblichen Vorschriften der Gemeindeordnungen der Länder, soweit das BauGB keine besonderen Regelungen erlassen hat, etwa über die Genehmigung von Bebauungsplänen (§ 10 Abs. 2 BauGB) oder die sogenannte Schlussbekanntmachung des Bebauungsplans nach § 10 Abs. 3 BauGB. Anzuwenden sind, um weitere Beispiele zu nennen, die landesrechtlichen Vorschriften über die Öffentlichkeit der Sitzungen, die Ladung, die Bekanntmachung der Tagesordnung, die Beteiligung von vorbereitenden und beschließenden Ausschüssen sowie von Gremien, die die Belange von Stadt und Gemeindeteilen vertreten. Eine

erhebliche Bedeutung haben in der Praxis auch die kommunalrechtlichen Mitwirkungsverbote, die es Mitgliedern der Gemeindevertretung und regelmäßig auch dem Hauptverwaltungsbeamten verbieten, an Entscheidungen über einen Bebauungsplan mitzuwirken, die diesem Personenkreis einen besonderen Vor- oder Nachteil bringen können. Bebauungspläne werden in gerichtlichen Verfahren immer wieder für unwirksam erklärt, weil die gemeinderechtlichen Regelungen nicht beachtet wurden.

4.2 Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung eines Bebauungsplanes

Das Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplanes ist durch eine umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit geprägt. Im Rahmen der erstmals durch § 2a Abs. 2 BauGB 1976 eingeführten frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung, die nunmehr in § 3 Abs. 1 BauGB geregelt ist, hat die Öffentlichkeit das Recht, zu ersten Planentwürfen Stellungnahmen abzugeben. Im anschließenden förmlichen Verfahren ist der Entwurf des Bebauungsplanes mit Begründung und Umweltbericht nach § 3 Abs. 2 BauGB für mindestens einen Monat öffentlich auszulegen und zusätzlich in das Internet einzustellen (§ 4a Abs. 4 BauGB). Auch zu diesem Planentwurf können innerhalb der Frist Stellungnahmen abgegeben werden, über die die Gemeindevertretung im Rahmen des abschließenden Satzungsbeschlusses entscheiden muss, ehe der Bebauungsplan in Kraft gesetzt werden kann.

4.3 Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange

Ähnlich wie die Öffentlichkeit werden auch die Behörden und Träger öffentlicher Belange bei der Bauleitplanung in zweifacher Weise beteiligt. Soweit sie in ihrem Aufgabenbereich betroffen sein können, sind sie zeitgleich zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung zu informieren und insbesondere aufzufordern, zum Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 eine Stellungnahme abzugeben (Scoping-Verfahren, § 4 Abs. 1 BauGB). Es schließt sich nach § 4 Abs. 2 BauGB die förmliche Beteiligung an, nach der die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange innerhalb einer Regelfrist von einem Monat ihre Stellungnahmen vortragen können.

4.4 Beteiligung von Nachbarstaaten

In § 4a Abs. 5 BauGB ist die Beteiligung von Nachbarstaaten bei der Bauleitplanung geregelt (ausführlich Schrödter 2015: § 2 Rn. 22 bis 42). Bei Bauleitplänen, deren Umsetzung erhebliche Auswirkungen auf Nachbarstaaten haben können, sind die Gemeinden und Behörden des Nachbarstaats nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit zu unterrichten. Diese Grundsätze werden regelmäßig vertraglich vereinbart. Beispielhaft zu nennen sind etwa die Ansiedlung eines Industriegebietes in unmittelbarer Nähe zur Grenze zum Nachbarstaat oder die Ausweisung von Sondergebieten für den großflächigen Einzelhandel. Kann ein Bauleitplan erhebliche Umweltauswirkungen auf einen anderen Staat haben, ist der Nachbarstaat mit seinen Gemeinden und der Öffentlichkeit nach den Vorschriften des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) mit gewissen Besonderheiten zu beteiligen.

4.5 Abschluss des Verfahrens

Das Bauleitplanverfahren wird von der Gemeinde durch den Satzungsbeschluss bzw. beim Flächennutzungsplan durch den Feststellungsbeschluss abgeschlossen. Während der Flächennutzungsplan stets von der höheren Verwaltungsbehörde nach § 6 Abs. 1 BauGB zu genehmigen ist, ist für Bebauungspläne nach § 10 Abs. 2 S.1 BauGB nur in den Fällen des § 8 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 2 und Abs. 4 BauGB eine Genehmigung zu erteilen. Die Bauleitpläne treten mit der Schlussbekanntmachung nach den §§ 6 Abs. 5 und 10 Abs. 3 BauGB in Kraft, die auch im Wege der Ersatzverkündung erfolgen kann.

4.6 Einsichts- und Informationsrechte

Diese allgemeinen bauplanungsrechtlichen Informationsrechte sind dadurch erheblich ausgeweitet worden, dass nach der Umweltinformationsrichtlinie (UIRL 2003 – Richtlinie 2003/4/EG, ABl EG L 41, 26) ein nach dem Unionsrecht begründeter Anspruch auf Umweltinformationen begründet wurde, der auch alle Umweltinformationen erfasst, die im Zusammenhang mit der Aufstellung eines Bebauungsplanes stehen. Die Öffentlichkeit hat somit die Möglichkeit, auch vorbereitende Gutachten, Verträge und ähnliche Unterlagen einzusehen, soweit sie Informationen über die Umwelt im Plangebiet oder in der betroffenen Umgebung enthalten. Darüber hinaus haben inzwischen der Bund und die meisten Länder Informationsfreiheitsgesetze oder Transparenzgesetze erlassen, die weitergehende Rechte auf Informationen im Rahmen eines Bauleitplanverfahrens begründen. Diese umfassenden Rechte der Öffentlichkeit, sich über ein Bauleitplanverfahren zu informieren, können allerdings mit dem Datenschutzrecht kollidieren (Schrödter 2015, § 3 Rn 10 ff.).

5 Rechtsschutz gegen den Bebauungsplan

5.1 Übersicht

Aus der Rechtsnatur des Bebauungsplanes als Satzung folgt, dass Planbetroffene, insbesondere Eigentümer oder Nachbarn von überplanten Grundstücken, einen Bebauungsplan vor dem zuständigen Oberverwaltungsgericht beziehungsweise Verwaltungsgerichtshof nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO im Wege einer abstrakten Normenkontrolle gerichtlich anfechten können. Außerdem besteht das Recht, die Rechtmäßigkeit eines Bebauungsplanes in einem gerichtlichen Verfahren inzident auf die Rechtmäßigkeit überprüfen zu lassen. Ausnahmsweise kann gegen einen Bebauungsplan auch eine Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG oder, soweit die Landesverfassungen diese Möglichkeit vorsehen, durch eine Landesverfassungsbeschwerde gerichtlich angefochten werden.

5.2 Keine Verwerfungskompetenz für einen rechtswidrigen Bebauungsplan

In der Praxis stellt sich häufig die Frage, ob Behörden, etwa die Genehmigungsbehörde oder die Gemeinde selbst, berechtigt sind, einen Bebauungsplan zu verwerfen, ihn also nicht anzuwenden, wenn sie zu dem Ergebnis kommen, dass der Bebauungsplan wegen Verstoßes gegen zwingendes Recht unwirksam ist. Wie bereits ausgeführt, ist eine Gemeinde nicht berechtigt, ein Ziel der Raumordnung zu missachten, wenn dieses rechtswidrig ist. Dieser Grundsatz gilt auch nach wohl herrschender, aber bisher von der höchstrichterlichen Rechtsprechung noch nicht bestätigten Auffassung auch für einen Bebauungsplan (ausführlich Ernst/Zinkahn/Bielenberg et al. 2014: § 10 Rn., 365 ff.). Die Gemeinden, aber auch andere Behörden, insbesondere die Baugenehmigungsbehörde, müssen nach der Rechtsprechung des BGH aber Planbetroffene, etwa Antragsteller für ein Vorhaben im Plangebiet, über mögliche Fehler eines Bebauungsplans informieren. Unterlassen sie diese Information, können Amtshaftungs- oder Entschädigungsansprüche entstehen (BGH, Urteil vom 25.10.2012, Az. 3 ZR 29/12, NVwZ 2013, 167, 168).

Verstößt ein Bebauungsplan gegen zwingendes Unionsrecht, hat die Gemeinde eine Verwerfungspflicht und darf daher die gegen das Unionsrecht verstoßenden Bestimmungen dieses Bebauungsplans nicht anwenden (Berkemann/Halama 2011: 205 ff.).

Literatur

- Berkemann, J.; Halama, G. (2011): Handbuch zum Recht der Bau- und Umweltrichtlinien der EU. Bonn.
- Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W.; Krautzberger, M. (2014): Baugesetzbuch: Loseblatt-Kommentar. München.
- Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W.; Krautzberger, M. (2011): Baugesetzbuch: Kommentar, Loseblattausgabe. München.
- Kümper, B. (2012): Flächennutzungsplan, Raumordnungsplan und Fachplan – Vertikale Anpassungs- und horizontale Koordinierungserfordernisse. In: Zeitschrift für Deutsches und Internationales Bau- und Vergaberecht (7), 631-641.
- Kümper, B. (2018): Raumordnung und Bauleitplanung. In: Zeitschrift für Deutsches und Internationales Bau- und Vergaberecht (02), 119-128.
- Schrödter, W. (Hrsg.) (2015): Baugesetzbuch. Kommentar. Baden-Baden.
- Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (2010): Raumordnungsgesetz: ROG. Kommentar. München.
- Waechter, K. (2010): Raumordnungsziele als höherrangiges Recht. In: Die öffentliche Verwaltung (12), 493-503.

Bearbeitungsstand: 04/2018