

Herbert Kallmayer

Univ.Prof., Dipl. Ing.,
Architekt und Stadtplaner,
Ministerialrat a.D.,
München

Technische Universität München
Fakultät für Architektur

Vorlesung

Grundlagen im Planungsrecht

Wintersemester 2012/13

Skriptum

Kurzfassung

1. Einführung

Zielsetzung

Zur Umsetzung ihrer Planungen in die Wirklichkeit benötigen Architekten und Stadtplaner Grundkenntnisse des öffentlichen Baurechts. Sie sind immer erforderlich, wenn es darum geht, eine Baugenehmigung zu erhalten oder gar in eigener Verantwortung ein Bauwerk genehmigungsfrei zu errichten.

Im Vorfeld, wenn ein Konzept für eine Bebauung zu entwickeln ist, sind zudem Beurteilungen der rechtlichen Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks gefragt bzw. Antworten zu finden, wie die vorhandenen Baurechte verändert und mit den Vorstellungen von Bauherrn und Planern in Übereinstimmung gebracht werden können.

Mit den letzten beiden grundsätzlichen Fragen beschäftigt sich die Vorlesung anhand von Beispielen aus der Praxis.

Aufgaben der Stadtplanung

Stadtplanung im Sinn des Planungsrechtes ist ein langfristig und ganzheitlich angelegter Prozess zur Ordnung und Entwicklung der Siedlungsstruktur. Sie

- lenkt Art und Umfang der baulichen und sonstigen Nutzung eines Grundstücks,
- ordnet die Bebauung und
- regelt die erforderliche Infrastruktur.

	<p>Unterschiedliche Interessen müssen dabei zu einem komplexen Ganzen zusammengefügt werden. Langwierige Ausgleichsprozesse führen oft zu erheblichen Zeitverlusten; Stadtplanung ist deshalb bei Investoren nicht immer beliebt.</p>
Rechts- und Investitionssicherheit	<p>Andererseits: Stadtplanung kann Konflikte lösen, bevor sie entstehen. Sie setzt Rahmenbedingungen für alle, schafft Rechts- und Investitionssicherheit.</p> <p>Die Gemeinden sind im Rahmen ihrer "Planungshoheit" dafür zuständig, dass ausreichendes Baurecht zur Verfügung steht. Die Instrumente zu seiner Neuschaffung und Änderung - Flächennutzungsplan und Bebauungsplan - sind allerdings statisch angelegt. Sie sind meist Angebotsplanungen für häufig unbekannte künftige Nutzer.</p>
Konsensualer Städtebau	<p>In jüngerer Zeit wurden mit dem städtebaulichen Vertrag und dem Vorhaben- und Erschließungsplan neue Instrumente geschaffen, die eine engere Verknüpfung der Stadtplanung mit den Interessen der Investoren ermöglichen. Damit wurde ein wichtiger Schritt vom "imperativen" zum "konsensualen" Städtebau vollzogen.</p>

2. Übersicht über das Bau- und Planungsrecht

Baurecht	<p>Die unmittelbaren Einflussmöglichkeiten der Gesetzgebung auf die städtebauliche Planung und ihre Umsetzung sind begrenzt. Sie sind im Städtebaurecht, einem Teilgebiet des Baurechts, niedergelegt.</p> <p>Das Baurecht umfaßt die Regelungen</p> <ul style="list-style-type: none"> - zum Umgang mit Grund und Boden, - zur Errichtung eines Bauwerks und - zu den Rechtsverhältnissen der dabei Beteiligten. <p>Dabei wird unterschieden zwischen öffentlichem Baurecht, und privatem Baurecht.</p>
Privates Baurecht	<p>Das private Baurecht regelt insbesondere die Eigentumsverhältnisse an den Grundstücken und den Interessenausgleich zwischen privaten Parteien (Nachbarrecht, Bauvertragsrecht, Grundbuchrecht, Erbbaurecht, ...)</p>
Öffentliches Baurecht	<p>Die Gesetzgebungskompetenz für das öffentliche Baurecht ist zwischen Bund und Ländern aufgeteilt:</p>
Bundesrecht	<ul style="list-style-type: none"> - Das vom Bund zu erlassende Städtebaurecht ist Teil des

- Baugesetzbuchs** (BauGB). Es befasst sich in seinen Kerngebieten mit der Ortsplanung (Bauleitplanung), der Zulässigkeit von Vorhaben auf den dafür vorgesehenen Grundstücken, der Bodenordnung, der Enteignung, städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen und der Wertermittlung.
- Eine zweite wichtige städtebauliche Vorschrift ist die **Baunutzungsverordnung** (BauNVO), die u.a. nähere Vorgaben zur Bestimmung zu Art und Maß der baulichen Nutzung enthält.
- Landesrecht
- Die materiellen Anforderungen an die einzelnen baulichen Anlagen (etwa zu Standsicherheit, Brandschutz, Verkehrssicherheit ...) und die bauaufsichtlichen Verfahren sind in den Bauordnungen der Bundesländer enthalten, z.B. in der **Bayerische Bauordnung** (BayBO).
- Fachgesetze
- Daneben existieren zahlreiche **Fachgesetze** V (z. B. zum Naturschutz, Denkmalschutz, Wasserrecht, Straßenrecht, ...), die von Bundes- und Landesgesetzgebern erlassen werden.
3. **Bauleitplanung**
anhand von Beispielen aus der Praxis
- 3.1 **Aufgabe, Träger, Grundsätze**
- Städtebauliche Ordnung
- Die städtebauliche Ordnung einer Gemeinde ist nach BauGB durch die **Bauleitplanung** zu regeln. Sie bestimmt den Inhalt, aber auch die Grenzen des Bodeneigentums.
- Andere Planungen, sog. **informelle Planungen** (z.B. Rahmenpläne) können zusätzlich herangezogen werden, erlangen aber keine Rechtswirkung.
- Gesetzliche **Aufgabe** der Bauleitplanung: Vorbereitung und Leitung der baulichen und sonstigen Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde (§ 1 Abs. 1 BauGB).
- Zweistufigkeit
- **Instrumente:**
 - **Flächennutzungsplan** als vorbereitender Bauleitplan und
 - **Bebauungsplan** als verbindlicher Bauleitplan (einschl. Vorhaben- und Erschließungsplan, § 12 BauGB).
 - Entwicklungsgebot des Bebauungsplans aus dem Flächennutzungsplan (§ 8 Abs. 2 BauGB).
- Planungshoheit
- Träger der **Planungshoheit** ist Gemeinde. Sie allein hat das Recht, aber auch die Verpflichtung zur

räumlichen Planung in ihrem Gebiet.

Dabei besteht für sie das Gebot der planerischen Zurückhaltung. Sie soll nur das regeln, was zur Lösung einer städtebaulichen Aufgabe durch die öffentliche Hand erforderlich ist. Das Ergebnis der Planung soll angemessen und zweckmäßig sein. Es soll nicht nur fachlich überzeugend sein; es muß auch im Gemeinderat und bei den Grundeigentümern bzw. Investoren auf Akzeptanz stoßen.

Plaungsleitlinien

- Grundsätze und allgemeine Ziele:
Die Planungsleitlinien für die Gemeinden sind in § 1 Abs. 5 und 6 BauGB zusammengefaßt. Dieser Katalog enthält neben den allgemeinen Zielen (z.B. sozialgerechte Bodennutzung, nachhaltige städtebauliche Entwicklung) auch eine beispielhafte Aufzählung wichtiger öffentlicher Belange, die in den Bauleitplänen zu berücksichtigen sind (z.B. zum Umweltschutz).

3.2 Flächennutzungsplan

Inhalt

- Für das gesamte Gemeindegebiet
- Nach den vorausschaubaren Bedürfnissen (Zeithorizont etwa 10 Jahre)
- Darstellungen der baulichen und sonstigen Nutzungen in den Grundzügen
nach einem nicht abschließenden Katalog (§ 5 Abs. 2 BauGB),
sowie Kennzeichnungen besonders belasteter Flächen und nachrichtliche Übernahmen von Nutzungsregelungen außerhalb des BauGB
- Zuordnungsmöglichkeit von Bau- (Eingriffs-)flächen zu Ausgleichsflächen
- Erläuterungsbericht

Wirkungsweise

- Genehmigungspflichtig, aber keine Rechtsnorm
- Keine rechtsverbindliche Wirkung für den Bürger, bindet die Träger öffentlicher Belange, Selbstbindung der Gemeinde (hinsichtlich Bebauungspläne und gemeindlichem Einvernehmen).

3.3 Bebauungsplan

Inhalt

- Für einen - meist kleineren - Teil des Gemeindegebiets
- Konkrete Festsetzungen der zulässigen Bodennutzung nach einem abschließenden Katalog (§9 Abs. 1 BauGB) und

- Festsetzungen von örtlichen Bauvorschriften nach Landesrecht (§ 9 Abs. 4, Art. 91 BayBO),
- Kennzeichnungen und nachrichtliche Übernahmen analog Flächennutzungsplan
- räumliche Flexibilität für Ausgleichsflächen
- Begründung

Wirkungsweise

- Weder Genehmigung noch Anzeige erforderlich, wenn aus Flächennutzungsplan entwickelt.
- Satzung der Gemeinde, für jedermann verbindlich.

3.4 Vorhabenbezogener Bebauungsplan

Sonderform

Eine besondere Form des Bebauungsplans, bei dem es zu einer engen Verzahnung im Zusammenwirken von Gemeinde und privatem Investor kommt, ist der vorhabenbezogener Bebauungsplan nach § 12 BauGB. Er besteht aus einem Vorhaben- und Erschließungsplan, einem städtebaulichen Vertrag und schafft durch gemeindlichen Satzungsbeschluss neues Baurecht.

Private Initiative

Bei einem vorhabenbezogener Bebauungsplan geht meist die Initiative von einem Investor aus. Er erarbeitet die städtebauliche Planung und verpflichtet sich, die Planungs- und Erschließungskosten zu übernehmen und das Vorhaben zügig zu verwirklichen. Die Verantwortung der Gemeinde für die städtebauliche Ordnung des Gemeindegebietes bleibt dabei erhalten.

3.5 Verfahren zur Aufstellung der Bauleitpläne

Ordnungsgemäßes Verfahren

Bauleitpläne können nur dann ihre vorgesehene Wirkung entfalten, wenn ihr Inhalt den gesetzlichen Vorgaben entspricht und das Aufstellungsverfahren ordnungsgemäß durchgeführt würde.

Die Überprüfung durch den Staat ist dabei auf eine reine Rechtskontrolle beschränkt; darüber hinausgehende Verbesserungsvorschläge können nur als Empfehlungen an die Gemeinde im Rahmen einer Beratung herangetragen werden.

Beteiligte

Beteiligte sind

- die Gemeinde
(Gemeinderat, Verwaltung, Planer)
- Bürger, Öffentlichkeit,
(ohne Einschränkung)
- Träger öffentlicher Belange und
- Aufsichtsbehörden.

	Investoren, Grundstückseigentümer können Bedenken und Anregungen als Bürger einbringen.
Abwägung	Die Belange der Beteiligten sind in die Bauleitplanung einzubringen und gerecht untereinander abzuwägen. Öffentliche und private Belange sind gleichwertig. Einen Vorrang für einen bestimmten Belang gibt es grundsätzlich nicht. Die einzelnen Belange erhalten ihr jeweiliges Gewicht aufgrund der örtlichen Bedingungen und der Wertentscheidungen des Gemeinderats (§ 1 Abs. 7 BauGB).
Ablauf	Der Verfahrensablauf ist einheitlich für Flächennutzungs- und Bebauungspläne geregelt. Die einzelnen Verfahrensschritte ergeben sich aus dem beigefügten Ablaufschema. Reihenfolge und Fristen können nicht verändert werden. Die Pläne treten erst durch ortsübliche Bekanntmachung in Kraft (§ 6 Abs. 5, § 10 Abs. 3 BauGB).
Rechtsbehelfe	Für die Verletzung von Rechtsvorschriften (durch die Aufsichtsbehörde) und für Normenkontrolle von Bebauungsplänen gelten eigene Vorschriften. Flächennutzungspläne können durch förmliche Rechtsbehelfe nicht angegriffen werden.
	4. Städtebauliche Beurteilung von Einzelbauvorhaben anhand von Beispielen aus der Praxis
	4.1 Grundzüge der planungsrechtlichen Zulässigkeit
	Die Frage der Bebaubarkeit eines Grundstücks und der zulässigen Nutzung richtet sich im wesentlichen nach den §§ 29 ff. BauGB.
3 Fallgestaltungen	In der Praxis sind drei unterschiedliche Fallgestaltungen möglich: <ol style="list-style-type: none"> 1. Das Grundstück liegt im Geltungsbereich eines - qualifizierten -Bebauungsplan (§ 30 Abs. 1 BauGB) oder im Geltungsbereich eines vorhabenbezogenen Bebauungsplanes (§ 30 Abs. 2 BauGB); 2. das Grundstück liegt im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) oder 3. das Grundstück liegt im Außenbereich (§ 35 BauGB). Im Außenbereich liegen alle Grundstücke, die nicht unter Nummer 1 oder 2 fallen.
Erschließung	In allen Fällen ist die gesicherte Erschließung (durch Straße und Wege, Wasser, Kanal, ...) weitere Voraussetzung für die Zulässigkeit eines Vorhabens. Die entsprechenden Anlagen

	müssen spätestens bei der Inbetriebnahme der anzuschließenden baulichen Anlage bereitstehen (§ 123 Abs. 2 BauGB). Einen Rechtsanspruch zur Herstellung einer Erschließungsanlage hat der Grundstückseigentümer allerdings nicht.
Weitere öffentlich-rechtliche Vorschriften	Neben den planungsrechtlichen Voraussetzungen müssen auch die Vorschriften des Bauordnungsrechts und das Baunebenrecht eingehalten werden.
	4.2 Vorhaben im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans (§ 30 Abs. 1 BauGB) oder im Geltungsbereich eines vorhabenbezogenen Bebauungsplanes (§ 30 Abs. 2 BauGB).
Qualifizierter Bebauungsplan	Ein qualifizierter Bebauungsplan liegt vor, wenn er mindestens Festsetzungen über <ul style="list-style-type: none"> – die Art der baulichen Nutzung (§§ 1 - 14 BauNVO), – das Maß der baulichen Nutzung (§§ 16 - 21 a BauNVO), – die überbaubaren Grundstücksflächen (§ 23 BauNVO) und – die örtlichen Verkehrsflächen enthält. <p>Weitere Festsetzungen und Hinweise sind regelmäßig zur Bewältigung der ortsplannerischen Aufgabe erforderlich. Ihr Umfang richtet sich nach der örtlichen Situation, der zu bewältigenden Konflikte und den planerischen Zielvorstellungen der Gemeinde. Sie sollten sich aber auf das notwendige Maß beschränken („schlanke Bebauungspläne“).</p>
Zulässigkeit	Ein Vorhaben ist im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans dann zulässig, wenn es seine Festsetzungen enthält und die Erschließung gesichert ist. Das gleiche gilt für ein Vorhaben im Geltungsbereich eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans (nach § 12 BauGB).
Ausnahmen, Befreiungen	Kann ein Vorhaben die Festsetzungen nicht einhalten, so ist zu prüfen, ob diese Abweichung auf dem Wege einer Ausnahme oder Befreiung zugelassen werden kann (§ 31 Abs. 1 und 2 BauGB). Ist dies nicht möglich, bleibt nur die Umplanung des Baugesuchs oder die Änderung des Bebauungsplans.
Planreife des Bebauungsplans	Der zugrundeliegende Bebauungsplan muß bei der Überprüfung der planungsrechtlichen Zulässigkeit bereits rechtskräftig sein. Im Vorgriff darauf können Vorhaben bereits während der Planaufstellung des Bebauungsplans zugelassen werden, wenn ein bestimmter Verfahrensstand bereits erreicht ist (Planreife) und das Vorhaben den künftigen Festsetzungen entspricht (§ 33 BauGB).

4.3 Wirkung eines „einfachen“ Bebauungsplans (§ 30 Abs. 3 BauGB)

Ein „einfacher“ Bebauungsplan liegt dann vor, wenn nicht alle vier Mindestfestsetzungen des qualifizierten Bebauungsplans enthalten sind.

Auch einfache Bebauungspläne müssen die rechtlichen Anforderungen des BauGB an Bauleitpläne erfüllen.

Das Vorhaben liegt dann entweder im Innenbereich (§ 34 BauGB) bzw. im Außenbereich (§ 35 BauGB), wobei die Festsetzungen des „einfachen“ Bebauungsplans einzuhalten sind.

4.4 Vorhaben im Innenbereich (§ 34 BauGB)

Begriff

Mit „**Innenbereich**“ werden im Zusammenhang bebaute Ortsteile bezeichnet. Sie liegen nach der Rechtsprechung dann vor, wenn

- die vorhandene Bebauung einen in sich geschlossenen Siedlungsbereich bildet
- sich aus ihrem Umfang, der Zahl der vorhandenen Bauten und ihrer Zuordnung ein gewisses Gewicht ergibt und
- eine organische Siedlungsstruktur gegeben ist.

Der Innenbereich endet mit der letzten Bebauung.

Baulücke

Einzelne **Baulücken** unterbrechen den Bebauungszusammenhang dann nicht, wenn der Eindruck der Geschlossenheit weiter besteht und das unbebaute Grundstück durch die Bebauung der Umgebung (noch) geprägt ist. Ein darüber hinausgehendes unbebautes Gelände unterbricht diesen Zusammenhang und ist dann dem Außenbereich zuzurechnen.

Einfügung

Ein Vorhaben **fügt sich** dann in einen Innenbereich **ein**, wenn es innerhalb des Rahmens bleibt, den die Eigenart der näheren Umgebung setzt. Die dafür maßgeblichen Kriterien sind

- Art der baulichen Nutzung, ggf. Nach den Kategorien der BauNVO,
- Maß der baulichen Nutzung, nach den Bauvolumen der Umgebung,
- Bauweise und
- Grundstücksfläche, die überbaut werden darf.

Außerdem müssen **weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen**, wie gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder keine Beeinträchtigung des Ortsbildes vorliegen.

Dabei geht es nicht so sehr um eine bauliche Einheitlichkeit, sondern um die Vermeidung negativer bodenrechtlicher Spannungen. Können diese nicht verhindert werden, kann die Aufstellung eines Bebauungsplans erforderlich werden.

4.5 Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB)

3 Fallgruppen

Im Außenbereich werden hinsichtlich der planungsrechtlichen Zulässigkeit drei Gruppen von Vorhaben unterschieden:

- **Privilegierte** Vorhaben (§ 35 Abs. 1 BauGB),
- **nicht privilegierte** Vorhaben (§ 35 Abs. 2 BauGB) und
- **teilweise privilegierte** Vorhaben (§ 35 Abs. 4 BauGB).

Privilegierte Vorhaben

Die **privilegierten** Vorhaben sind in Absatz 1 abschließend aufgeführt. Sofern öffentliche Belange (§ 35 Abs. 3 BauGB) nicht entgegenstehen, sind sie im Außenbereich grundsätzlich zulässig, haben Baurecht. Aber auch für sie gilt das Gebot der größtmöglichen Schonung des Außenbereichs. Sie müssen zudem die Vorgaben der Raumordnung und Landesplanung und die Ziele der Bauleitplanung beachten. Für sie gilt auch das Gebot der Rücksichtnahme.

Beispiele

Zur Gruppe der privilegierten Vorhaben gehören solche,

- die einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb dienen
- die im Außenbereich ortsgebunden sind, (Steinbrüche, Fernleitungen,...)
- die notwendigerweise im Außenbereich liegen müssen (Ausichtstürme, Schweinemästereien, Sprengstofflager, Skihütten, ...),
- Kernkraftwerke und
- Anlagen der Wind- und Wasserenergie.

Nicht privilegierte Vorhaben

Vorhaben, die nicht unter diesen Katalog fallen, werden als **nicht privilegierte** Vorhaben bezeichnet. Sie sind nach § 35 Abs. 2 BauGB zu beurteilen, ggf. auch nach § 35 Abs. 4. Diese Vorhaben sind in aller Regel unzulässig, denn sie dürfen die öffentlichen Belange nicht beeinträchtigen. Anders als bei den privilegierten Vorhaben dürfen diese Belange, die in § 35 Abs. 3 BauGB beispielhaft aufgezählt sind, nicht gegeneinander aufgerechnet werden. Auch eine Kompensation ist nicht möglich.

Teilprivilegierte Vorhaben

Eine gewisse Vergünstigung gegenüber den nicht privilegierten Vorhaben erfahren bereits bestehende Gebäude im Außenbereich. Dieser **erweiterte Bestandsschutz** für bestimmte Nutzungsänderungen, Ersatzbauten und Erweiterungen ist in § 35 Abs. 4 BauGB in einer Fülle von detaillierten Vorgaben geregelt.

4.6 Satzungen nach §§ 34 und 35

Zusätzlich zu den Regelungen über die Zulässigkeit von Vorhaben im Innen- und im Außenbereich ermächtigt der Gesetzgeber die Gemeinden zum Erlaß von Satzungen für bestimmte bebaute Bereiche in diesen Gebietskategorien.

Innenbereichs-
satzungen

Im **Innenbereich** (§ 34 BauGB) können diese Satzungen Baurechte klarstellen bzw. In geringem Umfang neue Baurechte begründen.

Da die Abgrenzung von Innenbereich zu Außenbereich in der Praxis häufig auf Schwierigkeiten stößt, hat der Gesetzgeber der Gemeinde die Möglichkeit eingeräumt, diese Grenze in einer Ortssatzung zu deklarieren (Klarstellungssatzung, § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB).

Außerdem wurde die Möglichkeit geschaffen, zusätzlich einzelne Außenbereichsflächen in den Innenbereich **einzubezieh**en (Ergänzungs- oder Abrundungssatzung, § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB).

Noch einen Schritt weiter geht die Satzung, die den Innenbereich erst schaffen soll. Sie ermöglicht die **Festlegung** eines bebauten Bereichs im Außenbereich als im Zusammenhang bebauter Ortsteil, wenn - neben anderen Voraussetzungen - diese Fläche im Flächennutzungsplan als Baufläche dargestellt ist. (Entwicklungssatzung, § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauGB):

Außenbereichssat-
zung

Im **Außenbereich** kann eine Satzung unter bestimmten Voraussetzungen Vorhaben begünstigen, die sonst nach § 35 Abs. 2 unzulässig wären (§ 35 Abs. 6 BauGB):

4.7 Einvernehmen der Gemeinde

Keine Steuerungsmög-
lichkeit durch die
Gemeinde

Bei den Vorhaben im Innen- und Außenbereich (§§ 34 und 35 BauGB) sowie bei der Erteilung von Ausnahmen und Befreiungen (§ 31 BauGB) und bei Vorhaben während der Planaufstellung (§ 33 BauGB) haben die Gemeinden keine Steuerungsmöglichkeit dieser Einzelfälle, da die Zulässigkeitsvoraussetzungen allgemeinverbindlich vom Gesetzgeber geregelt sind.

Da diese Vorhaben die gemeindliche Planung aber präjudizieren können und damit die Planungshoheit der Gemeinde einschränken würden, ist deren Zustimmung bei der Erteilung der Baugenehmigung erforderlich (§ 36 Abs. 1 BauGB).

Reaktions-

Die Gemeinde soll dadurch rechtzeitig auf das Vorhaben auf-

möglichkeiten

merksam werden, die Erschließung überprüfen und die Möglichkeit erhalten, planerisch tätig zu werden. Sie kann dann zur Sicherung ihrer Planung eine Zurückstellung des Baugesuchs verlangen (§ 15 BauGB) oder eine Veränderungssperre erlassen (§ 14 BauGB).

5. Resümee und Ausblick

- Künftige Entwicklungen in Städtebau und Planungsrecht
- Public-Private-Partnership in der Stadtplanung
- Qualitätssicherung und schlanke Planung
- Die Tendenz, Stadtplanung zurückzudrängen, birgt Gefahren. Dagegen überwiegen die positiven Erfahrungen, wenn Verfahrensvereinfachungen mit Augenmaß durchgeführt werden.