
Der Bebauungsplan

Inhaltliche Anforderungen und Verfahrensschritte

- Tobias Kroll -
(Rechtsanwalt)

Frankfurt, 28. März 2015



Informationsdienst Umweltrecht (IDUR)
www.idur.de

Gliederung

- > Der Bebauungsplan – Was ist das?
- > Inhaltliche Anforderungen
 - Das Recht und die Pflicht zur Planung
 - Der Plan und die Festsetzungen
 - Pflichten bei der Planung
 - Vollzugsfähigkeit der Planung
 - Zielanpassungsgebot
 - Abwägungsgebot
- > Verfahrensschritte

Der Bebauungsplan – Was ist das?

- Instrument zur Ordnung, Vorbereitung und Lenkung der baulichen und sonstigen Nutzung von Grundstücken in Art, Form und Umfang
- Ausschließliches Recht der Gemeinde zur Bestimmung der Bodennutzung im Gemeindegebiet
(kann aber auf Planungsverbände übertragen werden)
- Ausdruck des in Art. 28 Abs. 2 GG verankerten Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden
- Ausdruck des konkreten politischen Willens des jeweiligen Gemeinderates
- Interessenausgleich zwischen
Baufreiheit der Grundstückseigentümer und Interessen der Allgemeinheit bzw.
Beschränkung der Baufreiheit und Konkretisierung der Sozialbindung des Eigentums

Das Recht (!) und die Pflicht (?) der Gemeinde zur Planung

§ 1 Abs. 3 BauGB:

„Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Ordnung erforderlich ist.“

Erforderlichkeit:

Planung muss „vernünftigerweise geboten“ sein
weiter Spielraum für die Gemeinde, unterstreicht das Recht und nicht die Pflicht
In Ausnahmefällen kann eine Planung zwingend geboten sein (dann „Pflicht“)

Recht (!):

Eigener Entwurf und eigene Gestaltung der städtebaulichen Ordnung nach dem politischem Willen des Gemeinderates

Pflicht (?):

Kein Anspruch auf Planung (§ 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB)!

Der Plan und die Festsetzungen - I

Kernstück des Bebauungsplans ist der regelnde und damit die Grundstücksnutzung neugestaltende Teil, der aus zwei unmittelbar zusammengehörenden Teilen besteht:

Plan = zeichnerische Darstellungen und Ausweisungen in einem Plan

Textliche Festsetzungen = konkrete Rechtssätze/Vorschriften für Nutzbarkeit von zeichnerisch dargestellten und ausgewiesenen Flächen; ggfs. mit Bedingungen

Eine Gemeinde hat kein sog. „Festsetzungsfindungsrecht“, sondern ist bei der zeichnerischen Darstellung und den textlichen Festsetzungen inhaltlich streng an den Katalog des § 9 BauGB in Verbindung mit den Vorgaben der BauNVO gebunden (Ausnahme vorhabenbezogener Bebauungsplan gem. § 12 Abs. 3 BauGB).

Der Plan und die Festsetzungen - II

Beispiele für Festsetzungen:

- die Art und das Maß der baulichen Nutzung gem. § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB
z.B.: Art der Nutzung = Allgemeines Wohngebiet (WA) i.S.d. § 4 BauNVO
z.B.: Maß der Nutzung = Grundflächenzahl i.S.d. § 19 BauNVO (z.B. 0,3) und Zahl der Vollgeschosse i.S.d. § 20 BauNVO (z.B. 2)
- die Bauweise und die Stellung der baulichen Anlagen gem. § 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB;
- Mindestmaße für die Größe, Breite und Tiefe der Baugrundstücke gem. § 9 Abs. 1 Nr. 3 BauGB;
- Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft gem. § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB;
- Gebiete, in denen bei der Errichtung von Gebäuden oder bestimmten sonstigen baulichen Anlagen bestimmte bauliche und sonstige technische Maßnahmen für den die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung getroffen werden müssen gem. § 9 Abs. 1 Nr. 23 b BauGB.

Überblick über die inhaltlichen Pflichten bei der Aufstellung des Bebauungsplans

- Begründung des Bebauungsplan(entwurfs) und Vorlage eines Umweltberichts
- Es darf nichts geplant werden, was aufgrund anderweitiger Vorschriften nicht vollzugsfähig ist, sonst fehlt die städtebauliche Erforderlichkeit nach § 1 Abs. 3 BauGB
- Der Bebauungsplan hat die Ziele der Raumordnung zu beachten (§ 1 Abs. 4 BauGB)!
Umkehrschluss: Grundsätze der Raumordnung können überwunden werden
- Gerechte Abwägung der öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander (§ 1 Abs. 7 BauGB), insbesondere der in § 1 Abs. 5 und 6 BauGB erwähnten Belange
- Der Bebauungsplan muss grundsätzlich aus dem Flächennutzungsplan entwickelt sein

Die Begründung und der Umweltbericht

§ 2a: Die Gemeinde hat im Aufstellungsverfahren dem Entwurf des Bauleitplans eine Begründung beizufügen. In ihr sind entsprechend dem Stand des Verfahrens

1. die Ziele, Zwecke und wesentlichen Auswirkungen des Bauleitplans und
2. in dem Umweltbericht nach der Anlage 1 zum BauGB die auf Grund der Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 ermittelten und bewerteten Belange des Umweltschutzes darzulegen. Der Umweltbericht bildet einen gesonderten Teil der Begründung.

Für die Belange des Umweltschutzes (§§ 1 Abs. 6 Nr. 7 und 1a BauGB) wird eine Umweltprüfung durchgeführt, in der die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen ermittelt und im Umweltbericht beschrieben und bewertet werden (§ 2 Abs. 4 BauGB).

Der Erforderlicher Umfang und Detaillierungsgrad wird durch die Gemeinde festgelegt.

Die Umweltprüfung bezieht sich auf das, was nach gegenwärtigem Wissensstand und allgemein anerkannten Prüfmethoden sowie nach Inhalt und Detaillierungsgrad des Bauleitplans angemessenerweise verlangt werden kann.

Mindestmaßstab sind die Anforderungen gesetzlicher Vorschriften etwa des Immissionsschutz-, Wasserschutz- oder Naturschutzrechts, soweit sie nicht für die Bauleitplanung derogiert bzw. besonders gefasst sind!

Das Ergebnis der Umweltprüfung ist in der Abwägung zu berücksichtigen.

Inhalte des Umweltbericht (Anlage 1 zum BauGB)

1. Einleitung mit folgenden Angaben:
 - a) Kurzdarstellung des Inhalts und der wichtigsten Ziele des Bauleitplans, einschließlich der Beschreibung der Festsetzungen des Plans mit Angaben über Standorte, Art und Umfang sowie Bedarf an Grund und Boden der geplanten Vorhaben, und
 - b) Darstellung der in einschlägigen Fachgesetzen und Fachplänen festgelegten Ziele des Umweltschutzes, die für den Bauleitplan von Bedeutung sind, und der Art, wie diese Ziele und die Umweltbelange bei der Aufstellung berücksichtigt wurden,
2. einer Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen, die in der Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 Satz 1 ermittelt wurden, mit Angaben der
 - a) Bestandsaufnahme der einschlägigen Aspekte des derzeitigen Umweltzustands, einschließlich der Umweltmerkmale der Gebiete, die voraussichtlich erheblich beeinflusst werden,
 - b) Prognose über die Entwicklung des Umweltzustands bei Durchführung der Planung und bei Nichtdurchführung der Planung,
 - c) geplanten Maßnahmen zur Vermeidung, Verringerung und zum Ausgleich der nachteiligen Auswirkungen und
 - d) in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten, wobei die Ziele und der räumliche Geltungsbereich des Bauleitplans zu berücksichtigen sind,
3. folgenden zusätzlichen Angaben:
 - a) Beschreibung der wichtigsten Merkmale der verwendeten technischen Verfahren bei der Umweltprüfung sowie Hinweise auf Schwierigkeiten, die bei der Zusammenstellung der Angaben aufgetreten sind, zum Beispiel technische Lücken oder fehlende Kenntnisse,
 - b) Beschreibung der geplanten Maßnahmen zur Überwachung der erheblichen Auswirkungen der Durchführung des Bauleitplans auf die Umwelt und
 - c) allgemein verständliche Zusammenfassung der erforderlichen Angaben nach dieser Anlage.

Vollzugsfähigkeit der Planung – allgemein negative Abgrenzung

Ständige Rechtsprechung:

„Ein Bebauungsplan, dessen Verwirklichung im Zeitpunkt seines In-Kraft-Tretens dauerhafte Hindernisse tatsächlicher oder rechtlicher Art entgegenstehen, ist unwirksam.“

Wenn ein Bebauungsplan aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen auf Dauer oder auf unabsehbare Zeit der Vollzugsfähigkeit entbehrt, vermag er nicht mehr die Aufgabe der verbindlichen Bauleitplanung zu erfüllen.

Er verstößt dann gegen das Gebot der Erforderlichkeit, ihm fehlt der gestaltende Auftrag.

Gründe für die Vollzugsunfähigkeit und damit (Teil-)Unwirksamkeit (Bsp.):

- Fehlende Finanzierung
- Verfehlung genehmigungsrechtlicher Anforderungen etwa nach BImSchG
- Verstoß gg. naturschutzrechtliche Verbote (Artenschutz, Gebietsschutz, gesetzlicher Biotopschutz) ohne „Befreiungslage“

Zielanpassungsgebot, § 1 Abs. 4 BauGB

„Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen.“

- Gemeinden müssen bei Ihrer Planung zwingend die in Raumordnungsplänen (Landesentwicklungsplan, Regionale Raumordnungspläne) enthaltenen als Ziele der Raumordnung formulierten Bestimmungen beachten.
Bsp.: „Vorranggebiet Artenschutz oder Hochwasserschutz“
- Ziele können im Rahmen der Abwägung nicht überwunden werden. Stehen der Bauleitplanung raumordnerische Ziele entgegen, bedarf es entweder einer Zielabweichung oder einer Änderung des Raumordnungsplans.
- Problem: parzellen- oder gebietsscharfe Festlegung von Zielen in Regionalplänen?
bei „bloß“ gebietsscharfer Festlegung obliegt die parzellenscharfe Ausformung bei der bauleitplanerischen Umsetzung der Gemeinde
- Umkehrschluss: Grundzüge der Raumordnung sind abwägungsfähig.

Das Abwägungsgebot – Wesen der Abwägung

§ 1 Abs. 7 BauGB

„Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen“

Abwägung ist

- der **Vorgang** der Ermittlung, Bewertung und Gewichtung der berührten Belange und
- das **Ergebnis** dieses Vorgangs, wie es seinen Ausdruck in den zeichnerischen und textlichen Festsetzungen des Bebauungsplans wiederfindet und durch die Begründung des Bebauungsplans erläutert wird.

Abwägung ist angesichts der Vielgestaltigkeit der zu berücksichtigenden Belange

§ 1 Abs. 5 BauGB = Planungsleitsätze und

§ 1 Abs. 6 BauGB = nicht abschließender Katalog der Belange

ein aufwendiger Prozess und eine komplexe Entscheidung. Eine einfache wenn-dann-Relation lässt sich nicht bilden.

Hieraus und aus der den Gemeinden obliegenden Planungshoheit resultiert ein gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Abwägungsspielraum bzw. Gestaltungsfreiraum.

Das Abwägungsgebot – gerechte Ausübung

Gerecht durchgeführt bzw. nicht verletzt ist das Abwägungsgebot,

- wenn eine Abwägung stattfindet,
- wenn in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie (erkennbar) eingestellt werden muss,
- wenn die Bedeutung der betroffenen Belange erkannt wird und
- wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten Belangen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange im Verhältnis steht.

Innerhalb des so gezogenen Rahmens steht es der zur Planung berufene Gemeinde frei, in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen sich für die Bevorzugung des einen Belanges und damit notwendigerweise für die Zurückstellung eines anderen Belanges zu entscheiden.

Das Abwägungsgebot – Die Konfliktbewältigung

Ausdruck der gerechten Abwägung ist auch das sog. Gebot der Konfliktbewältigung.

Danach darf eine Planung nicht dazu führen darf, dass Konflikte, die durch sie hervorgerufen werden, zu Lasten Betroffener/betroffener Belange im Ergebnis offen bzw. ungelöst bleiben.

Daraus folgt letztlich auch, dass Plan und Festsetzungen mit der Begründung und Umweltbericht korrespondieren müssen und nicht in sich widersprüchlich sein dürfen.

Der Begriff der Konfliktbewältigung wird von der Rechtsprechung z.T. sehr weit verstanden, z.B. bei Luftschadstoffen:

Es genügt nach der Rechtsprechung, wenn die Überschreitung der Grenzwerte der 39. BImSchV im Wege der Luftreinhalteplanung „rückgeführt“ werden kann.

Das Regelverfahren - Überblick

- Aufstellungsbeschluss des Gemeinderates/der Gemeindevertretung
 - > öffentliche Bekanntmachung
- Frühzeitige Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung (regelmäßig durch Beschluss)
 - > öffentliche Bekanntmachung
- „Förmliche“ Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung (regelmäßig durch Beschluss)
 - > öffentliche Bekanntmachung
- Abwägung der eingegangenen Einwendungen/Stellungnahmen durch Beschluss
 - ggfs. erneute „förmliche“ Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung (ggfs. verkürzt und nur zu Änderungen)
 - > öffentliche Bekanntmachung
- Beschlussfassung des Gemeinderates/der Gemeindevertretung über die Satzung
 - ggfs. Genehmigung durch höhere Verwaltungsbehörde
 - > öffentliche Bekanntmachung

Mit Veröffentlichung des Satzungsbeschlusses ist der Bebauungsplan wirksam!

Die „förmliche“ Öffentlichkeitsbeteiligung, § 3 Abs. 2 BauGB

- Auslage der Entwürfe des Bebauungsplans mit Begründung (einschließlich Umweltbericht) und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer eines Monats
- ortsübliche Bekanntmachung von Ort und Dauer der Auslegung sowie Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, mindestens eine Woche vor Auslegung
- Hinweis in der ortsüblichen Bekanntmachung darauf, dass Stellungnahmen während der Auslegungsfrist abgegeben werden können und dass nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen bei der Beschlussfassung unberücksichtigt bleiben können
- Hinweis in der ortsüblichen Bekanntmachung, dass ein Normenkontrollantrag (gerichtliche Kontrolle) unzulässig ist, wenn dort nur Einwendungen geltend gemacht werden, die im Rahmen der Auslegung nicht oder verspätet geltend gemacht wurden, aber hätten geltend gemacht werden können (> formelle Präklusion)
- fristgerecht abgegebene Stellungnahmen sind zu prüfen und das Prüfergebnis ist mitzuteilen

Die „förmliche“ Öffentlichkeitsbeteiligung – inhaltliche Anforderungen an Bekanntmachungstext

Die ortsübliche Bekanntmachung mit Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, verpflichtet die Gemeinden:

- die in den vorhandenen Stellungnahmen und Unterlagen behandelten Umweltthemen nach Themenblöcken zusammenzufassen
- diese in der Auslegungsbekanntmachung schlagwortartig zu charakterisieren

Umfasst werden alle Arten verfügbarer Umweltinformationen und nicht nur solche, die die Gemeinde für wesentlich hält!

Die „förmliche“ Öffentlichkeitsbeteiligung – Präklusion von anerkannten Vereinigungen

Nach gegenwärtig geltendem nationalem Recht gilt für anerkannte Vereinigungen eine Sonderregelung im Hinblick auf die Präklusion von Einwendungen/Stellungnahmen:

§ 2 Abs. 3 UmwRG!

Hat eine Vereinigung im Verfahren über die Aufstellung eines Bebauungsplans Gelegenheit zur Äußerung gehabt – also immer dann, wenn eine „förmliche“ Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 2 BauGB stattfindet – ist sie im Verfahren über den Rechtsbehelf mit allen Einwendungen ausgeschlossen, die sie in dem Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren nicht oder nicht rechtzeitig geltend gemacht hat, aber hätte geltend machen können.

> materielle Präklusion

Es bedarf für den Eintritt dieser Präklusion keinen Hinweis in der Bekanntmachung!