

Vorwort

Die Planung und Erstellung von Gebäuden ist seit eh und je für alle Beteiligten ein hartes Stück Arbeit. In unserer Zeit gilt es aber nicht nur, die technischen und finanziellen Probleme des Bauens zu bewältigen, der Bauherr und seine Helfer, vom Grundstücksmakler über den Architekten bis zum Bauhandwerker, müssen auch eine Fülle gesetzlicher Regeln beachten. Solche Regeln sind in einem dicht besiedelten und hoch industrialisierten Land unerlässlich.

Das Verhältnis des Bauherrn und seiner Partner wird durch das sogenannte zivile Baurecht erfasst. Ausgehend vom Werkvertragsrecht des BGB regelt es die Rechtsbeziehungen der am Bau Beteiligten. Im zivilen Baurecht herrscht eine weitgehende Vertragsfreiheit, die ein flexibles Handeln erlaubt.

Der zweite große Komplex des Baurechts umfasst das sogenannte öffentliche Baurecht. Es dient dem Schutz der öffentlichen Sicherheit, etwa durch Bestimmungen über Standsicherheit und Hygiene. Es schafft für wichtige öffentliche Belange, wie den Schutz der Landschaft vor Versiegelung, den Denkmalschutz und den Naturschutz, die notwendigen Freiräume. Anders als das zivile Baurecht ist der überwiegende Teil des öffentlichen Baurechts nicht Gegenstand der Vertragsfreiheit, vielmehr herrscht ein Über- und Unterordnungsverhältnis zwischen der öffentlichen Hand und dem Bürger.

Das öffentliche Baurecht lässt sich in zwei große Blöcke einteilen. Das ist einmal das in den Bauordnungen der Länder geregelte Bauordnungsrecht, bei dem es primär um Fragen der Sicherheit und Gesundheit geht. Zum anderen ist es das Bauplanungsrecht, das ungenau oft auch als Städtebaurecht bezeichnet wird und ganz allgemein die Regelung der Grundstücksnutzung umfasst. Dem Städtebaurecht, das im Wesentlichen im Baugesetzbuch und in der Baunutzungsverordnung enthalten ist, ist dieses Praxishandbuch gewidmet. Zur besseren Übersichtlichkeit wird hierbei die sonst übliche Kommentierung der Einzelparagrafen zugunsten einer zusammenfassenden Darstellung, etwa des gemeindlichen Vorkaufsrechts, verlassen. Entsprechend der großen Bedeutung der Rechtsprechung und der vorgesetzlichen politischen Diskussion zum Städtebau ergänzen Kapitel zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bzw. der Oberverwaltungsgerichte und aktuelle Nachrichten den Kommentar.

Im Koalitionsvertrag steht „Wir werden das Baugesetzbuch in zwei Abschnitten novellieren. In den ersten 100 Tagen werden wir einen Gesetzentwurf zur Einführung eines Bonusbauturbos unter Berücksichtigung der kommunalen Planungshoheit vorlegen, sowie Lärmschutzworaussetzungen neu definieren“. Dieser spannende Prozess hat bereits begonnen. Am 09.10.2025 hat der Bundestag über den Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen von CDU/CSU und SPD zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnungsbausicherung entschieden. Vor allem der hierbei beschlossene sogenannte Bauturbo stellt einen Bruch mit vielen bisherigen Regeln dar und dürfte in absehbarer Zeit zu einer Fülle rechtlicher Fragen führen. Das Praxishandbuch wird helfen, die angekündigten weiteren Veränderungen im Bauplanungsrecht, die, wie die Vergangenheit gelehrt hat, nicht immer geradlinig sein werden, im Auge zu behalten.

Als Bezieher einer Loseblattausgabe haben die Leser des Praxishandbuchs einen besonderen Anspruch auf Aktualität, die durch drei bis vier Nachlieferungen pro Jahr sichergestellt werden

soll. Die Online-Praxislösung mit den vollständigen Gesetzestexten und Urteilen wird zeitgleich folgen.

„Cui bono“ – wem soll das nützen, fragte Cicero in seinen Reden. Für das Praxishandbuch kann man antworten. Es gibt Investoren, Grundstückseigentümern und Planern klare Hinweise. Es macht deutlich, was möglich ist und was man eventuell in Verhandlungen mit den Behörden erreichen kann. Den Gemeinden und Baugenehmigungsbehörden zeigt es die Möglichkeiten und Grenzen planungsrechtlicher Steuerung auf und versachlicht so die politischen und rechtlichen Entscheidungen.

Dr. Helmut Bröll und Dr. Alfred Scheidler
Herausgeber

Aufgabe der Bauleitplanung

Begriff und Aufgabe

1

Das knappe Gut „Grund und Boden“ ist Zugriffen von verschiedenen Seiten ausgesetzt, so vor allem von Gewerbe und Industrie, privatem Wohnungsbau oder öffentlichen Infrastrukturvorhaben. Außerdem spielt, was die Bodennutzung betrifft, die Landwirtschaft eine große Rolle. Alle Bodennutzungen können Interessenskonflikte nicht nur untereinander, sondern auch zu Natur- und Landschaftsschutz hervorrufen. Aufgabe der Bauleitplanung ist es, auf örtlicher Ebene eine planerische Koordination vorzunehmen und dabei eine bestmögliche Bewältigung dieser Interessenskonflikte zu erreichen (planerische Konfliktbewältigung). Damit sollen – wie § 1 Abs. 1 BauGB es ausdrückt – die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorbereitet und geleitet werden. Die Bauleitplanung ist also das umfassende Ordnungs- und Konfliktbewältigungsinstrument des gemeindlichen Städtebaus.

Das Baugesetzbuch schafft damit den rechtlichen Rahmen für die städtebauliche Entwicklung einer Gemeinde in ihrer Gesamtheit und für einen längeren überschaubaren Zeitraum. Es regelt die Beachtung der natürlichen Grundlagen der Landschaft, die städtebauliche Entwicklung sowie soziale, kulturelle und wirtschaftliche Fragen, die für das gesellschaftliche Zusammenleben notwendig sind.

Träger der Bauleitplanung

2

Träger der Bauleitplanung sind die Gemeinden (§ 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB), d.h., sie haben die Planungshoheit für ihr Gemeindegebiet. Diese Planungshoheit ist Teil der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG).

Bedeutung der Bauleitplanung

3

Den Bauleitplänen kommt eine zentrale Stellung bei der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung im Gemeindegebiet zu. Das Gesetz spricht dabei ausdrücklich von der baulichen und sonstigen Nutzung der Grundstücke. Das bedeutet, dass nicht nur die zur Bebauung vorgesehenen Flächen betroffen sind, wie Wohngebiete, Mischgebiete oder Gewerbegebiete, sondern auch alle sonstigen Nutzungen und Flächen. Dazu gehören beispielsweise die Grünflächen und sonstigen Freiflächen in den Siedlungsgebieten, die Flächen für die Landwirtschaft und Wald oder die Flächen für Infrastruktureinrichtungen.

Die Bauleitplanung ist ihrem Wesen nach eine Angebotsplanung, die den rechtlichen Rahmen festlegt, deren Realisierung dann aber i.d.R. durch Dritte erfolgen muss. Die Möglichkeiten für die Gemeinde, auf die Umsetzung Einfluss zu nehmen, sind dabei allerdings sehr beschränkt.

Zweistufigkeit der Bauleitplanung

4

BauleitplanungZweistufigkeit vollzieht sich grundsätzlich (zu Ausnahmen siehe § 8 BauGB) zweistufig (vgl. § 1 Abs. 2 BauGB):

- Erste Stufe ist der Flächennutzungsplan als vorbereitender Bauleitplan. Er stellt als städtebauliches Gesamtkonzept für das gesamte Gemeindegebiet die Grundzüge der beabsichtigten Bodennutzung dar (§ 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB), schafft aber noch keine Baurechte.
- Zweite Stufe ist der Bebauungsplan als verbindlicher Bauleitplan, der als Satzung zu erlassen ist (§ 10 Abs. 1 BauGB). Er setzt für Teile des Gemeindegebiets die zulässigen Nutzungen detailliert fest (§ 8 Abs. 1 Satz 1 BauGB) und schafft verbindlich Baurechte.

Für das Verhältnis dieser beiden Pläne zueinander gilt grundsätzlich, dass der Bebauungsplan aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln ist (Entwicklungsgebot, § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB). Das bedeutet vor allem, dass mit dem Bebauungsplan die „grobmaschigen“ Vorgaben des Flächennutzungsplans präzisierend und konkretisierend in parzellenscharfer und detaillierter Weise ausgefüllt werden.

Verschiedene Arten von Bebauungsplänen

5

Enthält ein Bebauungsplan die in § 30 Abs. 1 BauGB genannten Mindestfestsetzungen, so handelt es sich um einen „qualifizierten Bebauungsplan“. Er bildet die Grundlage für die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben in seinem Geltungsbereich.

Fehlen in einem Bebauungsplan eine oder mehrere der in § 30 Abs. 1 BauGB genannten Mindestfestsetzungen, handelt es sich um einen „einfachen Bebauungsplan“ (§ 30 Abs. 3 BauGB). Er reicht allein nicht aus, um die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben in seinem Geltungsbereich festzulegen. Für die darin nicht geregelten Tatbestände kommt ergänzend § 34 oder § 35 BauGB zur Anwendung.

Der „vorhabenbezogene Bebauungsplan“ in Zusammenhang mit einem Vorhaben- und Erschließungsplan verknüpft Elemente eines Bebauungsplans mit einem Erschließungsvertrag und einer vertraglichen Baupflicht (§ 12 BauGB). Er regelt, wie ein „qualifizierter Bebauungsplan“, abschließend die Zulässigkeit der baulichen Nutzung in seinem Geltungsbereich (§ 30 Abs. 2 BauGB).

Abgrenzung zu informellen Plänen

6

Neben der Bauleitplanung hat die städtebauliche Planung noch andere Instrumente. Hierzu gehören rahmensexzende Planungen wie die kommunale Entwicklungsplanung und die städtebauliche Rahmenplanung. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang aber auch die Planungen und Gutachten, die im Zusammenhang mit der Stadt- und Dorferneuerung oder mit städtebaulichen Einzelmaßnahmen stehen und die auf eine konkrete Umsetzung ausgerichtet sind (z.B. Straßen- und Platzgestaltungen und Sanierungsmaßnahmen).

Diese informellen Planungen spielen neben der Bauleitplanung in der kommunalen Planungspraxis zunehmend eine wichtige Rolle. Sie sind in ihren Darstellungen frei und an kein formalisiertes Aufstellungsverfahren gebunden. Sie lösen aber auch keine Bindungswirkung aus und sind gegenüber Dritten unverbindlich.

Rechtswirkungen der Bauleitplanung

7

Während der Flächennutzungsplan als lediglich vorbereitender Bauleitplan für den Bauwilligen im Regelfall keine unmittelbare Außenwirkung hat, kann ein Bauwerber aus einem Bebauungsplan unmittelbar Ansprüche ableiten, insbesondere den Anspruch auf Baugenehmigung, wenn sein Vorhaben den Festsetzungen des Bebauungsplans entspricht und die Erschließung gesichert ist (vgl. § 30 BauGB). Handelt es sich um einen qualifizierten Bebauungsplan, also einen Bebauungsplan, der die Mindestvoraussetzungen des § 30 Abs. 1 BauGB erfüllt, so kommt nach den Landesbauordnungen ein Genehmigungsfreistellungsverfahren in Betracht, d.h., es bedarf unter bestimmten Voraussetzungen keiner Baugenehmigung mehr. Allerdings besteht kein Anspruch auf Bauleitplanung, wie § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB ausdrücklich normiert.