

I. Überblick über das Städtebaurecht und seine Einpassung in das Baurecht

1. Einführung

Weil das Bauen immer viele Menschen betrifft, muss es sich in die städtebauliche Ordnung und Entwicklung einfügen. Verbindliche Anforderungen an das Planen und Bauen im Interesse der Allgemeinheit zu formulieren, ist Aufgabe des Städtebaurechts.

Wegen dieser Auswirkungen der städtebaurechtlichen Vorschriften auf die Menschen und die Umwelt bleibt auch das Städtebaurecht von dem Wandel, der sich innerhalb der Gesellschaft und der politischen Rahmenbedingungen vollzieht, nicht unberührt. Wichtige Herausforderungen stellen hierbei vor allem die gewandelten Standortbedingungen einschließlich der notwendigen Sicherstellung einer sozial, ökonomisch und ökologisch nachhaltigen Entwicklung dar.

Die Städtebaurechtsnovelle 1997, mit der das Baugesetzbuch zum 1. Januar 1998 geändert wurde, will diesen Anforderungen gerecht werden. Neben der gesetzlichen Hervorhebung des Nachhaltigkeitsprinzips trägt sie zur Verwaltungsvereinfachung, zum Abbau von Vorschriften und zur Integration des Umweltschutzes in den Städtebau bei. Ferner schafft sie – sieben Jahre nach der Einheit Deutschlands – ein einheitliches Städtebaurecht für Ost und West. Sonderregelungen für die neuen Länder entfallen.

Der Überblick über die gesetzlichen Regelungen soll zunächst nur einen Gesamteindruck davon vermitteln, welche Rege-

lungsbereiche insgesamt angesprochen sind. Er soll dazu beitragen, die Vorschriften in das sonstige Planungs- und Baurecht einordnen zu können. Weitere Details sind im Anschluss daran in den Einzelkapiteln der Broschüre zu finden. Wer die Regelungen in ihrer vollen Differenzierung kennen lernen will, muss das Gesetz selbst aufschlagen. Diese kurz gefasste Bürgerinformation vermag nur einen Überblick zu geben, um im Bedarfsfalle zur weiteren Lektüre anzuregen.

2. Kurzübersicht: Was steht im Baugesetzbuch (BauGB)?

2.1 Die zwei Stufen der Bauleitplanung

Die städtebauliche Planung in den Städten und Gemeinden der Bundesrepublik Deutschland stützt sich im Wesentlichen auf zwei Planungsstufen: Auf den *Flächennutzungsplan* als vorbereitenden Plan und auf *Bebauungspläne* als verbind-

liche Bauleitpläne. Der Flächennutzungsplan ist ein Plan für das ganze Gemeindegebiet. In ihm wird die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung für das ganze Gemeindegebiet in ihren Grundzügen dargestellt. Bebauungspläne sind aus dem Flächennutzungsplan heraus zu entwickeln. Sie setzen die bauliche Nutzbarkeit der Grundstücke im Plangebiet verbindlich fest.

Angesichts der großen Bedeutung dieser beiden Pläne für das Gemeinwesen, für die Eigentümer und für die gesamte Bevölkerung enthält das BauGB Planungsgrundsätze und Verfahrensregeln für die Aufstellung der Bauleitpläne. Diese Vorschriften stehen am Anfang des Gesetzes. Die Bauleitpläne sind von der jeweils zuständigen Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen. Es bestehen Pflichten zur Beteiligung der Bürger und der Behörden, die von der Planung berührt werden. Nachdem der Flächennutzungsplan öffentlich ausgelegen hat und von der Gemeindevertretung beschlossen worden ist, muss er der höheren Verwaltungsbehörde vorgelegt werden. Der Flächennutzungsplan muss von ihr genehmigt werden. Bebauungspläne, die aus dem Flächennutzungsplan entwickelt sind, unterliegen nach dem BauGB keiner Anzeigepflicht, eine Anzeigepflicht kann jedoch durch Landesrecht vorgeschrieben werden.

Planarten und Planverfahren werden im Kapitel III. dieser Broschüre näher erläutert.

2.2 Public-Private-Partnership

Oftmals sind Gemeinden aus personellen oder finanziellen Gründen nicht in der Lage, erwünschte städtebauliche Maßnahmen vorzubereiten, Bebauungspläne oder sonstige städtebauliche Satzungen auszuarbeiten und durchzuführen. Durch *städtebauliche Verträge* können diese Aufgaben auf Dritte übertragen werden (§ 11), um so Hindernisse für die Durchführung von Maßnahmen im Interesse aller Beteiligten zu beseitigen. Einzelheiten der Ausgestaltung sind im Kapitel II. Nr. 6 dargestellt.

Für konkrete Bauprojekte kann über einen zwischen Gemeinde und einem Vorhabenträger abgestimmten *Vorhaben- und Erschließungsplan* eine zügige Verwirklichung der Maßnahmen erreicht werden (vorhabenbezogener Bebauungsplan, § 12). Auch hier kann die Zusammenarbeit von öffentlichem und privatem Bereich Vorteile bringen. Dabei bleiben die Anforderungen an eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung und die Beteiligung der Betroffenen voll gewahrt.

2.3 Nachhaltige Entwicklung und Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen

Die Städtebaurechtsnovelle 1997 sieht zur Stärkung einer nachhaltigen Entwicklung, insbesondere zur verbesserten Integration umweltbezogener Anforderungen in das Baugesetzbuch wichtige Änderungen vor.

Die Planungsleitlinie der nachhaltigen Entwicklung wird an vorderster Stelle in das BauGB aufgenommen. Vor allem die Integration der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung soll die notwendige Berücksichtigung der Umweltbelange in der örtlichen Bauleitplanung sicherstellen und unterstützen. Ein besonderes Anliegen ist dabei, durch die räumliche Entkopplung von Eingriffen in Natur und Landschaft und dem von der Gemeinde nach der erforderlichen Abwägung für notwendig erachteten Ausgleich insgesamt stadtökologisch günstige Ergebnisse zu erzielen. Hierdurch wird der Außenbereich aufgewertet und die Innenentwicklung gefördert. Damit werden letztlich auch Kostenvorteile für den Bauherren ermöglicht, indem für den Ausgleich nicht mehr unbedingt auf teures Bauland zurückgegriffen werden muss.

2.4 Die Sicherung der Bauleitplanung

Für die Zeit der Aufstellung von Bebauungsplänen gibt das Gesetz den Gemeinden das Instrument der *Veränderungssperre* an die Hand. Mit ihrer Hilfe kann verhindert werden, dass in diesem Zeitraum Fakten geschaffen werden, die den Zielen des künftigen Plans entgegenstehen. Der Sicherung der Bauleitplanung dienen auch die *Teilungsgenehmigung* und die gemeindlichen *Vorkaufsrechte*. Damit kann die Gemeinde im Geltungsbereich eines Bebauungsplans oder einer eigens dazu erlassenen Satzung bestimmte Grundstücke erwerben, insbesondere solche, die sie zur Verwirklichung der Planung für den öffentlichen Bedarf benötigt. Ein allgemeines Vorkaufsrecht steht der Gemeinde auch für unbebaute Grundstücke im Außenbereich zu, wenn die be-

treffende Fläche im Flächennutzungsplan als Wohnfläche oder Wohngebiet dargestellt ist. Ein allgemeines Vorkaufsrecht besteht auch an unbebauten Grundstücken, die nach einem Bebauungsplan oder nach der Umgebungsbebauung vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können. Der Gemeinde wird bei der Ausübung des Vorkaufsrechts generell die Möglichkeit eingeräumt, die Entschädigung auf der Grundlage des Verkehrswertes zu errechnen. Um dem besonderen Sicherheitsbedürfnis der Bauleitplanung im beplanten Bereich Rechnung zu tragen, kann die Gemeinde für den einzelnen Bebauungsplan durch Erlass einer entsprechenden Satzung die Genehmigungspflicht für die Teilung von Grundstücken anordnen, soweit dies nicht landesrechtlich ausgeschlossen ist. Damit soll verhindert werden, dass die Teilung oder die mit ihr bezweckte Nutzung zu einem Grundstückszustand führt, der mit den Festsetzungen des Bebauungsplans unvereinbar ist. In den übrigen Bereichen der Gemeinde, d.h. im unbeplanten Innenbereich und im Außenbereich sind Grundstücksteilungen genehmigungsfrei. In bestimmten Fremdenverkehrsorten kann auch die Begründung insbesondere von Wohnungseigentum durch eine Satzung unter Genehmigungsvorbehalt gestellt werden, um eine städtebaulich nachteilige Zunahme von Zweitwohnungen zu verhindern.

2.5 Die Zulässigkeit von Vorhaben

Die Vorschriften über die „Zulässigkeit von Vorhaben“ sind aus der Sicht derjenigen, die wissen wollen, was auf einem bestimmten Grundstück gebaut oder nicht gebaut werden darf, die zentralen Vorschriften des BauGB. Mit ihnen wird gere-

gelt, ob ein bauliches Vorhaben in planungsrechtlicher Hinsicht zulässig oder unzulässig ist. Aus diesem Grund sind die Regeln über die Zulässigkeit von Vorhaben in dieser Broschüre an den Anfang der Einzelkapitel gestellt worden. Vorab ist Folgendes festzuhalten:

Das BauGB unterscheidet bei der Zulässigkeit von Vorhaben drei Fallgruppen:

Die erste Fallgruppe betrifft Grundstücke, die im *Geltungsbereich eines „qualifizierten“ Bebauungsplans* liegen. Ein „qualifizierter“ Bebauungsplan ist dann gegeben, wenn der Plan bestimmte Mindestfestsetzungen enthält, und zwar Vorschriften über:

- Art und Maß der baulichen Nutzung, die überbaubaren Grundstücksflächen und
- die örtlichen Verkehrsflächen.

Ein Vorhaben ist bauplanungsrechtlich zulässig, wenn es den Festsetzungen eines solchen „qualifizierten“ Bebauungsplans *nicht widerspricht* und die Erschließung gesichert ist. Dem qualifizierten Bebauungsplan ist der vorhabenbezogene Bebauungsplan aufgrund eines von einem Vorhabenträger mit der Gemeinde abgestimmten „Vorhaben- und Erschließungsplans“ gleichgestellt. Auch hier beurteilt sich die planungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens nur nach den Festsetzungen des Bebauungsplans.

Die zweite Fallgruppe betrifft Grundstücke ohne „qualifizierten“ Bebauungsplan, die *innerhalb von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen* liegen. Der wichtigste Maßstab der Zulässigkeit ist hier die vorhandene Umgebung: Das beabsichtigte Vorhaben muss sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der

Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die vorhandene Eigenart der näheren Umgebung „*einfügen*“.

Die dritte Fallgruppe betrifft den Außenbereich. Wenn ein Grundstück nicht im Geltungsbereich eines qualifizierten Plans liegt und auch nicht innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils, dann gehört es zum Außenbereich. Der Außenbereich soll im Grundsatz von der Bebauung freigehalten werden. Einzelne Vorhaben dürfen jedoch auch hier errichtet werden. Wichtigstes Beispiel für im Außenbereich zulässige Vorhaben sind Gebäude für landwirtschaftliche Betriebe.

Einzelheiten über die Regelung der Zulässigkeit von baulichen Vorhaben werden im anschließenden Kapitel II. erläutert.

2.6 Entschädigung aufgrund von Planungen

Durch die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bebauungsplänen können dem Eigentümer Vermögensnachteile entstehen. Das BauGB sieht in den §§ 39 bis 44 Regelungen über *Entschädigungsansprüche* des Grundstückseigentümers insbesondere gegen die Gemeinde vor. Hauptanwendungsfälle sind der Ersatz des Vertrauensschadens (§ 39), die Entschädigung in Geld oder durch Übernahme (§ 40) und die Entschädigung bei Änderung oder Aufhebung einer zulässigen Nutzung (§ 42). Die Vorschriften enthalten detaillierte Regelungen unter Berücksichtigung der Belange des Eigentümers und der Erfordernisse einer geordneten städtebaulichen Entwicklung.

2.7 Bodenordnung, Enteignung, Erschließung

Zum Recht der Bodenordnung gehören die *Umlegung* und die *Grenzregelung*. Umlegung und Grenzregelung sind amtliche Verfahren, mit deren Hilfe ungünstige Grundstücksgrenzen so verändert werden können, dass zweckmäßig gestaltete Grundstücke entstehen. Die Umlegung ergreift ein ganzes Gebiet. Die Grenzregelung betrifft nur einzelne Grundstücke (Näheres zu Umlegung und Grenzregelung folgt im Kapitel II. Nr. 7).

Der dem Umlegungsrecht nachfolgende Abschnitt über das *Enteignungsrecht* enthält die notwendigen Vorschriften für die Fälle, in denen im Interesse des allgemeinen Wohls im Zusammenhang mit der Bauleitplanung und ihrer Umsetzung in die Praxis eine Enteignung erforderlich ist. Wenn ein bestimmter, im BauGB definierter Zweck auf andere Weise nicht erreichbar ist, darf als letztes Mittel die Enteignung eingesetzt werden (hauptsächlich geht es um die Beschaffung von Grundstücken, für die eine Gemeinbedarfsnutzung verbindlich festgesetzt ist). Für jede Enteignung ist *Entschädigung* zu leisten. Die Entschädigung bemisst sich grundsätzlich nach dem Betrag, den der Eigentümer auf dem Grundstücksmarkt für das Grundstück ohne Berücksichtigung besonderer Umstände hätte erzielen können. Im besonderen Fall kann er auch *Ersatzland* beanspruchen.

Von großer Bedeutung sind die Vorschriften über die *Erschließung*. Ohne gesicherte Erschließung ist die bauliche Nutzung von Grundstücken unzulässig. Die Erschließung von Grundstücken umfasst ihren Anschluss an das öffentliche Straßennetz, an

die Wasserver- und -entsorgung, an Energie- und gegebenenfalls auch Fernheizungsleitungen, ggf. die Errichtung von Grünanlagen innerhalb der Baugebiete und Immissionsschutzanlagen. Sie ist Aufgabe der Gemeinde. Das *Erschließungsbeitragsrecht* ist im BauGB geregelt. Mit der Änderung des Grundgesetzes vom 27. 10. 1994 ist jedoch die Gesetzgebungskompetenz auf die Länder übergegangen. Nach Artikel 125a GG gilt das Bundesrecht fort, es kann aber durch Landesrecht ersetzt werden. Einzelheiten des Erschließungsrechts sind in Kapitel II. Nr. 7 dargestellt.

2.8 Recht der Stadterhaltung und Stadterneuerung

Die Erhaltung und Erneuerung von Städten und Dörfern ist schon seit Jahren eine zentrale Aufgabe des Städtebaus. Sie wird auf Dauer ihre Bedeutung behalten. *Sanierungsmaßnahmen* sind Maßnahmen, durch die ein Gebiet zur Behebung *städtebaulicher Missstände* wesentlich verbessert oder umgestaltet wird. Die Aufgaben der Erhaltung und Erneuerung lassen sich nur in engem Zusammenwirken mit den Eigentümern lösen. Das BauGB stellt den Gemeinden für die Vorbereitung und die Durchführung dieser Maßnahmen eine Reihe besonderer Instrumente zur Verfügung, vor allem eine besondere Genehmigungspflicht für Vorhaben und Rechtsvorgänge (einschließlich Teilung) an den im Sanierungsgebiet gelegenen Grundstücken. Bei bestimmten Sanierungsverfahren werden von den betroffenen Eigentümern zum Ausgleich der durch die gemeindlichen Maßnahmen bewirkten „sanierungsbedingten Bodenwerterhöhungen“ ihrer Grundstücke sog. Ausgleichsbeträge erhoben; dann brauchen die Eigentümer aller-

dings keine Erschließungsbeiträge für die Herstellung, Erweiterung und Verbesserung von Erschließungsanlagen im Sinne des §127 Abs.2 BauGB und auch keine Kostenerstattungsbeträge im Sinne der §§135a ff. BauGB zu zahlen.

Nicht nur zum Recht der Stadterneuerung gehört die gelegentlich angewandte Möglichkeit, Grundstückseigentümer mit *Durchsetzungsgeboten* z.B. zur Errichtung und zur Anpassung von Gebäuden, zur Modernisierung und Instandsetzung zu verpflichten. Häufiger angewandt wird das Instrument der *Erhaltungssatzung*, das insbesondere der Erhaltung baulicher Anlagen und der Eigenart von Gebieten dient. Das IV. Kapitel in dieser Broschüre enthält dazu nähere Ausführungen.

2.9 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen

Mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme steht ein besonderes Rechtsinstrument zur einheitlichen Vorbereitung und zügigen Durchführung größerer, besonders bedeutsamer, im öffentlichen Interesse liegender Maßnahmen zur Verfügung. Ihre Bedeutung liegt in der Absicherung der zügigen Durchführung der Maßnahme über den gemeindlichen Grunderwerb und das damit verbundene spezielle bodenrechtliche Finanzierungsinstrument. Die Gemeinde hat regelmäßig alle Grundstücke im Entwicklungsbereich zu dem Verkehrswert zu erwerben, den sie vor Einleitung der Entwicklungsmaßnahme besitzen (sogenannter entwicklungsunbeeinflusster Grundstückswert). Nach ihrer Neuordnung und Erschließung sind sie an Bauwillige zu veräußern. Dies geschieht zu dem Wert, der sich durch die Neuordnung des Bereichs ergibt, d.h. zu dem für

baureife Grundstücke üblichen Preis. Die Differenz zwischen dem entwicklungsunbeeinflussten Grundstückswert und dem Veräußerungswert des neu geordneten Grundstücks setzt die Gemeinde zur Finanzierung der Planungs-, Erschließungs- und Folgekosten der Maßnahme ein. Damit wird bei größeren Siedlungsvorhaben oftmals erst die Möglichkeit geschaffen, ein Baugebiet ausweisen und erschließen zu können.

2.10 Grundstückswertermittlung, Gutachterausschüsse

Insbesondere bei der Enteignung, im Umlegungsverfahren, bei städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, aber auch in anderen Fällen besteht oft die Notwendigkeit, die Werte der betroffenen Grundstücke zu ermitteln. Dazu kann der *Gutachterausschuss* bei der Gemeinde oder beim Kreis angerufen werden. Er führt eine *Kaufpreissammlung*, mit deren Hilfe er regelmäßig jedem Bürger zugängliche Bodenrichtwerte und sonstige für die Wertermittlung von Grundstücken erforderliche Daten ermittelt. Mit diesen Hilfsmitteln ist der Gutachterausschuss in der Lage, die Verkehrswerte von Grundstücken zuverlässig anzugeben.

2.11 Wirksamkeitsvoraussetzungen von Flächennutzungsplan, Bebauungsplan und anderen städtebaurechtlichen Satzungen

Den Schluss des BauGB bilden allgemeine Vorschriften. Besonders wichtig sind die Vorschriften über die Voraussetzungen, nach denen Flächennutzungspläne, Bebauungspläne und andere städtebaurechtliche

Satzungen wirksam sind. Im Kapitel VII. dieser Broschüre wird darauf noch näher eingegangen.

3. Das sonstige Planungs- und Baurecht

Wegen der in der Bundesrepublik Deutschland gegebenen Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten auf Bund und Länder finden sich nicht alle Regeln zum Bauen und Planen im BauGB. Daneben gibt es

- das *Recht der Raumordnung* zur Regelung der überörtlichen Planung;
- *Fachplanungsgesetze* des Bundes und der Länder zur Regelung spezieller Planungen mit eigenen Verfahren, wie z.B. der von Straßen und Eisenbahntassen, für die es ein selbständiges Planfeststellungsverfahren gibt;
- das *Bauordnungsrecht* der Bundesländer, in dem die Anforderungen an die

bauliche Beschaffenheit von Gebäuden vor allem unter Sicherheitsgesichtspunkten und das Baugenehmigungsverfahren geregelt sind;

- baurechtlich relevante Vorschriften in sonstigen Bundes- und Landesgesetzen (beispielsweise in Umweltschutzgesetzen); diese in einer Vielzahl der verschiedensten Gesetze und Verordnungen enthaltenen weiteren Vorschriften werden oft auch als „*Baunebenrecht*“ bezeichnet.

Für das Bauen im Einzelfall am wichtigsten sind in der Regel das BauGB zum einen und die Bauordnung des betreffenden Bundeslandes (Landesbauordnung) zum anderen. Vor allem an diesen Gesetzen muss sich ein bauliches Vorhaben messen lassen. Die Einhaltung der Vorschriften dieser Gesetze ist Grundvoraussetzung für die Zulässigkeit eines Vorhabens. Und auf diese Frage kommt es schließlich an. Sie steht deshalb am Anfang der folgenden Kapitel.

Standort des BauGB im Bau- und Planungsrecht

Raumordnung

Bau- und Planungsrecht

**Fach-
planungs-
recht**

BauGB

**Bauord-
nungs-
recht**

**Bau-
neben-
recht**