

VERWALTUNG UND WIRTSCHAFT

Schriftenreihe der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien Bochum, Dortmund und Hagen, der Verwaltungsakademie Ostwestfalen-Lippe in Detmold, der Verwaltungsakademie für Westfalen in Hagen-Bathey und der Westfälischen Verwaltungsakademie in Münster

Herausgegeben von Studienleiter Dr. Franz Günicker, Professor Dr. Friedrich Klein,
Professor Dr. Peter Heinz Seraphim und Professor Dr. Hans J. Wolff

Heft 25

Grundgedanken des Bundesbaugesetzes

Vier Vorträge von

Staatssekretär Prof. Dr. *Ernst*, Prof. Dr. Ing. *Bonczek*,
Rechtsanwalt Dr. *Halstenberg* und Ministerialrat Dr. *Zinkahn*

W. KOHLHAMMER VERLAG

BAULEITPLANUNG UND RAUMORDNUNG

von Rechtsanwalt Dr. Fr. *Halstenberg*

Generalsekretär des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau
und Raumplanung

Der erste Teil des Gesetzes trägt die Überschrift „Bauleitplanung“. Es ist die zentrale Aufgabe, um deren Ordnung und Erfüllung es dem Bundesbaugesetz geht. Eine einführende Auseinandersetzung mit dem dafür gewählten Begriff soll zugleich der Klarstellung des vom Gesetz erfaßten gegenständlichen Aufgaben- und Wirkungsbereiches dienen.

Begriff der Bauleitplanung

Der mit dem Bundesbaugesetz in die Rechtssprache eingeführte Begriff der Bauleitplanung meint die Aufgabe, die bislang als Stadtplanung, Städtebau, städtebauliche Planung, Ortsplanung, Aufbauplanung bezeichnet wurde. Die an die „Leitplanung“ des nordrhein-westfälischen Aufbaugesetzes sich anlehrende Wortbildung verzichtet bewußt auf einen auf die Stadt abgestellten Wortteil, in der Überzeugung, daß nicht nur Städte, sondern auch nicht-städtische dörfliche Gemeinden der Planung bedürfen.

Könnte bei der Verwendung des in der Praxis noch überwiegenden Begriffs „Städtebau“ ein Bedenken darin liegen, daß die unerwünschte Vorstellung eines zu engen, nämlich auf „Städte“ beschränkten, Anwendungsbereiches entstehe, so könnte der von der Rechtssprache vereinzelt verwandte Begriff der „Ortsplanung“ die unzutreffende Vorstellung nähren, daß es der hier in Rede stehenden Planung obliege, den Ort als Ganzes in der Gesamtheit seiner Lebensäußerungen zu planen.

Nun ist aber auch der vom Gesetz gewählte Begriff der Bauleitplanung nicht frei von jeder Gefahr einer Mißdeutung. Keinesfalls beschränkt sich die Bauleitplanung auf eine „Bauplanung“. Das stellt schon § 1 Abs. 1 des Gesetzes klar, der neben der baulichen die „sonstige Nutzung der Grundstücke“ zum Inhalt und Gegenstand der Bauleitung zählt. Schließlich belegen die §§ 5 und 9 mit ihren Vorschriften über die zulässigen Planinhalte, daß die Bauleitplanung nicht nur eine Leitplanung für das Bauen ist. Immerhin

aber kommt in dem vom Gesetzgeber gewählten Begriff nicht zu Unrecht zum Ausdruck, daß die Herbeiführung einer baulichen Ordnung das zentrale Anliegen der Bauleitplanung ist.

Bauleitplanung und Raumordnung (Landesplanung)

Zur vollen Erfassung des Begriffsinhalts ist eine Abgrenzung gegenüber einer Reihe benachbarter Begriffe erforderlich, so insbesondere zur Raumordnung und Landesplanung. Eine solche Abgrenzung ist nicht nur aus begriffssystematischen Erwägungen nützlich, sondern deshalb erforderlich, weil die angesprochenen Sachgebiete – zumindest in den angrenzenden Bereichen – von materieller Bedeutung für das Bundesbaugesetz sind.

Die Auseinandersetzung um eine sinnvolle Abgrenzung zwischen der Raumordnung (Landesplanung) einerseits und der Bauleitplanung andererseits ist so alt, wie die Praxis jener beiden Tätigkeitsbereiche selbst. In der ersten Phase der Raumordnung bis 1945 versuchte man eine Abgrenzung mit der Formel, daß die Raumordnung für eine bestimmte Maßnahme den „Standort“, d. h. die Auswahl unter verschiedenen Gemeinden, die städtebauliche Planung dagegen den „Standplatz“ innerhalb einer Gemeinde bestimme. Mochte eine solche Abgrenzungsformel sich auch auf das Problem der Lokalisierung beschränken – womit, wie noch zu zeigen ist, der Aufgabenbereich der beiden konkurrierenden Tätigkeiten nicht erschöpft ist – so lag darin die heute wie damals zutreffende Erkenntnis, daß das räumliche Element ein verlässliches, wenn auch nicht stets sicheres Unterscheidungsmerkmal abgibt. Neben dem räumlichen Aspekt könnte eine Abgrenzung noch bestimmbar werden durch die zeitliche Reichweite oder im Hinblick auf die von der Planung zu erfassenden Gegenstände.

Aus der zeitlichen Reichweite der Planungen ist eine verlässliche Abgrenzung nicht zu gewinnen. Zwar sollen – ohne daß dies seinen Niederschlag im Gesetz gefunden hätte – verbindliche Bauleitpläne nur für die mit großer Wahrscheinlichkeit übersehbare Zukunft, also bis zu 5 Jahren, aufgestellt werden; und wohl sollen auf der anderen Seite großräumige Entwicklungsplanungen auf weite Sicht, meist mehrere Jahrzehnte, abgestellt sein. Damit sind aber nur die beiden in dieser Hinsicht und auch sonst am weitesten voneinander unterschiedenen Planarten getroffen, während es bei einer Abgrenzung auf die einander benachbarten Planarten ankommt. Das ist für den Bereich der Bauplanung der Flächennutzungsplan und für den Bereich der Raumordnung (Landesplanung) der Raumordnungsplan. Hier versagt der Versuch einer zeitlichen Abgrenzung; beide können nur auf eine abschätz-

bare Zukunft abgestellt sein. Ein Flächennutzungsplan der Bauleitplanung wird selten einen Zeitraum von mehr als 10 Jahren vorausplanen, ein Raumordnungsplan einen solchen Zeitraum (z. B. bei einer Talsperrenplanung, bei einer Gesamtplanung für Braunkohlenabbaugebiete) durchaus unterschreiten dürfen.

Zu einem ähnlichen Ergebnis fließenden Übergangs bei weitgehender Identität führt ein Vergleich der von der Bauleitplanung einerseits und der Raumordnung (Landesplanung) andererseits zu erfassenden Gegenstände und Planungsziele. Zu einem Vergleich der Planungsziele der Raumordnung und Bauleitplanung sei dem § 1 (Abs. 4 und 5) des Bundesbaugesetzes der § 1 des nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetzes gegenübergestellt. Die weitgehend übereinstimmende Umschreibung der Planungsziele zeigt die enge Verwandtschaft der Aufgabenstellung. Darin, daß eine Vielzahl von Gesichtspunkten verschiedenster Fachrichtungen zu berücksichtigen, die Gesamtheit der meist divergierenden fachlichen Interessen auszugleichen ist, liegt die Gemeinsamkeit der Raumordnung (Landesplanung) und der Bauleitplanung: beide sind überfachliche, integrierende und koordinierende Gesamtplanungen.

Aus der Identität der Planungsziele folgt fast zwangsläufig die nicht vollständige, aber doch weitgehende Identität der von den beiden Planungen erfaßten Gegenstände. Ohne Zweifel führt auch hier der Vergleich zwischen den beiden extremen Planarten, dem Bebauungsplan auf der einen und dem Landesentwicklungsplan auf der anderen Seite zu starken Unterschieden hinsichtlich der von ihnen erfaßten Gegenstände. In der rechtsverbindlichen Bebauungsplanung steht die lokale, auf das einzelne Grundstück bezogene Konkretisierung der Leitvorstellungen im Vordergrund. Sie erreicht hier einen Grad, der in der Landesplanung schlechthin nicht erreicht werden kann und soll. Daher scheidet eine nicht geringe Anzahl der im Inhaltskatalog des § 9 für den Bebauungsplan aufgeführten Gegenstände für die Landesplanung schlechthin aus. Wie nahe jedoch die Bauleitplanung mit der Landesplanung verwandt ist, zeigt wiederum der Vergleich der im § 5 des Bundesbaugesetzes verzeichneten Planungsgegenstände und -inhalte des Flächennutzungsplanes, die, von belanglosen Ausnahmen abgesehen, in gleicher Weise für einen regionalen Raumordnungsplan Gültigkeit gewinnen können.

Diese Untersuchung zeigt, daß außer dem eingangs erwähnten räumlichen Kriterium keines der sonst in Betracht kommenden zu einer sicheren Abgrenzung geeignet ist. Im Grundsatz gilt, daß die Bauleitplanung innergemeindlich, auf das Gemeindegebiet begrenzt ist (§ 2 Abs. 1 und § 5 Abs. 1 Bundesbaugesetz), während die Raumordnung (Landesplanung) ihrem Wesen nach überörtlich ist (vgl. Art. 4 Abs. 1 der 1. DVO zum LaPlaG NRW: BVerfG,

Rechtsgutachten vom 16. 6. 1954, Abschn. C III 1: „Die überörtliche Planung fällt unter den Begriff der Raumordnung im Sinne des Art. 75 Nr. 4 GG. Diese ist zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes. Sie ist übergeordnet, weil sie überörtliche Planung ist und weil sie vielfältige Fachplanung zusammenfaßt und aufeinander abstimmt.“).

Bleibt auch das räumliche das einzige verlässliche Abgrenzungskriterium mit dem Inhalt, daß der Raumordnung (Landesplanung) nur Planungen von überörtlicher, übergeordneter Bedeutung zukommen, so sind doch hier die letzten Abgrenzungsfragen nicht ausgeräumt. Das Bundesbaugesetz selbst hat durch das Institut des Planungsverbandes (§ 4) die Möglichkeit geöffnet, daß die Bauleitplanung mit diesem Instrument in den Bereich der Regionalplanung vordringt. Hier zeigt sich deutlich, welche Schwierigkeiten und Fehlerquellen bestehen, wenn ein Gesetz den inhaltlichen Anschluß an ein noch nicht oder mit starken inhaltlichen Unterschieden geregeltes Rechtsgebiet zu suchen hat. Jetzt liegt es bei der, wie es scheint, in absehbarer Zukunft bevorstehenden gesetzlichen Neuregelung der Landesplanung als Aufgabe der Länder, die Regionalplanung nach Inhalt, Gegenstand und Trägerschaft von der Bauleitplanung des Bundesbaugesetzes abzusetzen und funktionell anzupassen.

Das materielle Gewicht einer sauberen Scheidung zwischen Ortsplanung und Regionalplanung liegt in der Verantwortlichkeit. Für die Bauleitplanung ist sie umschrieben mit dem Stichwort der kommunalen Planungshoheit.

Die kommunale Planungshoheit

Nicht ohne zum Teil harte Auseinandersetzungen ist der Gesetzgeber zu der in § 2 Abs. 1 niedergelegten Entscheidung gelangt, daß „die Bauleitpläne von den Gemeinden in eigener Verantwortlichkeit aufzustellen sind.“ Damit erkennt das Gesetz die gemeindliche Planungshoheit, die so schon von der Mehrheit der Aufbaugesetze deklariert war, an. Ein Wandel tritt lediglich für das Land Hessen ein, dessen Aufbaugesetz die Planung kreisangehöriger Gemeinden (mit Ausnahme der größeren) den Landkreisen übertragen hatte – wie auch für das Land Bayern, in welchem eine neuere Planungsgesetzgebung nicht existierte.

Der Grundsatz des § 2 Abs. 1 ist konsequent durchgeführt – gegen den Widerstand einzelner Länder, die die Übertragbarkeit gemeindlicher Planungsaufgaben etwa nach dem hessischen Muster gefordert hatten. Der aus den Koordinationsverhandlungen zwischen dem Bundestags- und dem Bundesratsausschuß hervorgegangene § 147 ist nur scheinbar ein Kompromiß. Diese Vorschrift handelt zwar von der Übertragung gemeindlicher Aufgaben.

Sie fordert aber das Einvernehmen mit der Gemeinde, wenn die oberste Landesbehörde eine gemeindliche Aufgabe einer anderen Gebietskörperschaft oder einem Verbands übertragen will. Im letzten Fall muß ferner sichergestellt sein, daß die Gemeinde an der Willensbildung des Verbandes mitwirkt.

Der Zwangsverband als Beschränkung der gemeindlichen Planungshoheit

In einer gewissen Konkurrenz zu § 147 Abs. 2, der im übrigen für alle im Baugesetz geregelten gemeindlichen Aufgaben gilt, steht die Zulässigkeit der Zwangsverbandsbildung. Nach § 4 kann ein Planungsverband nicht nur freiwillig, sondern unter den dort geregelten Voraussetzungen auch als Zwangsverband gegründet werden. Da – wie bei Zweckverbänden – die einzelne Gemeinde ihre originären Zuständigkeiten insoweit einbüßt, als diese zum Aufgabenbereich des Verbandes gehören, kann hier der Fall eintreten, daß einer Gemeinde obliegende Aufgaben ohne das in § 147 vorgeschriebene Einvernehmen auf einen Verband übertragen werden. Die juristische Lösung des Problems liegt darin, daß § 4 nach der Anlage des Gesetzes, in Sonderheit auch wegen seines begrenzteren Anwendungsbereiches im Verhältnis zu § 147 Abs. 1 eine Spezialnorm darstellt.

Kommunalaufsichtliche Beschränkungen der Planungshoheit

Die Regierungsvorlage hatte eine bundesgesetzliche Regelung der Ersatzvornahme in baugesetzlichen Aufgaben vorgeschlagen. Mit der zutreffenden Begründung, daß die Gemeindeordnungen in Gestalt der allgemeinen kommunalaufsichtlichen Maßnahmen bis zu dem äußersten der Ersatzvornahme völlig ausreichende Handhaben bietet, ist der Bundesgesetzgeber dem Streite darüber ausgewichen, ob er denn überhaupt wegen fachlicher Besonderheiten, die hier angenommen worden waren, dem Kommunalrecht zugehörige Materien regeln dürfe.

Materielle Grenzen der Planungshoheit; insbesondere die Einordnung in überörtliche Zusammenhänge

Der Planungshoheit der Gemeinden sind Grenzen gesetzt, die in der Natur eines sinnvollen Planungsprozesses und in der Gliedstellung der Einzelgemeinden im staatlichen Gesamtorganismus ihre Begründung finden. Das Gebot des § 1 Abs. 3, die gemeindliche Ortsplanung der übergeordneten Planung einzufügen, entspricht bereits dem geltenden Recht.

*Der Genehmigungsvorbehalt als verfahrensrechtliche Beschränkung
der gemeindlichen Planungshoheit*

Das Bundesbaugesetz unterstellt die gemeindlichen Bauleitpläne der staatlichen Genehmigung (§§ 6, 11). Das ist die verfahrensrechtliche Ausprägung für die materielle Beschränkung der gemeindlichen Planungshoheit. Nach dem Gesetzeswortlaut läßt der Genehmigungsvorbehalt nur die Rechtsaufsicht zu – darin wiederum die Planungshoheit als echte Selbstverwaltungsaufgabe anerkennend. Jedoch ist der letzte Zweifel daran, ob der Gesetzeswortlaut nicht trügt, noch nicht zum Schweigen gebracht. Denn zu jenen Vorschriften, deren Respektierung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens geprüft werden soll, gehören auch die des § 1. Die Lektüre dieser Bestimmungen zeigt, daß die dort aufgestellten Gebote, etwa jenes, die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung zu respektieren, so weite Spielräume zulassen, so sehr von unmöglich zu fixierenden Prognosen abhängig, so wenig einem juristischen Subsumtionsprozeß zugänglich sind, daß entweder eine konkretisierbare Rechtsbindung überhaupt zu leugnen und damit der Genehmigungsvorbehalt zur Form entleert oder aber doch die durch den Gesetzeswortlaut ausgeschlossene Überprüfung in der Ermessenskontrolle angestrebt wird. Das Genehmigungsverfahren ist der Schalterpunkt, an dem sich, wenn Einsicht und Verhandlung nicht zur Verständigung geführt haben, mit den Mitteln des Rechts die Koordination der örtlichen und überörtlichen Gesichtspunkte durchsetzt. Indem § 6 Abs. 3 Auflagen bei der Genehmigung zuläßt, wird diese aus einer rein negativen Funktion zu positiver Mitverantwortung der Genehmigungsbehörde umgestaltet.

Die Planarten der Bauleitung

Das Bundesbaugesetz sieht in Fortführung der bereits seit langem geläufigen Unterscheidung zwischen vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanungen zwei Planarten vor, nämlich den jeweils für das gesamte Gemeindegebiet aufzustellenden vorbereitenden Flächennutzungsplan und den für die jeweils zur Bebauung anstehenden engeren Gebietsteile aufzustellenden rechtsverbindlichen Bebauungsplan.

Als dritte Planart sah die Regierungsvorlage den Gesamtaufbauplan vor. Er sollte lediglich für den Gesamtbaubereich aufgestellt werden und den Außenbereich aussparen. Diese in der Regierungsvorlage ohnehin nur fakultativ vorgesehene Planart wurde aus der Erwägung fallen gelassen, daß sie nur für größere Gemeinden Bedeutung gewinnen werde und daß es für diese aber einer rechtlichen Regelung nicht bedürfe und schließlich die Streichung dieser Planart im Gesetz die praktische Anwendung nicht ausschließe. Die

Planungspraxis soll ohnehin durch das Gesetz nicht auf die beiden genannten Planarten beschränkt werden. Soweit es aus methodischen Gründen für zweckmäßig erachtet wird, weitere Spezialpläne als Hilfsmittel auszubauen, steht dem nichts im Wege. Das Gesetz hatte sich auf die Planarten zu beschränken, denen eine bestimmte Rechtswirkung zukommt.

Der Flächennutzungsplan

Der Flächennutzungsplan des Bundesbaugesetzes tritt, damit zugleich die bisherige uneinheitliche Terminologie vereinfachend, an die Stelle der Planarten, die nach dem bisherigen Landesrecht als Übersichtsplan, Aufbauplan, Leitplan, oder Wirtschaftsplan bezeichnet wurden. Sein Inhalt sind „Darstellungen“ der Bauflächen und Baugebiete, der Gemeinbedarfseinrichtungen, wie Kirchen, Schulen, kulturelle und sonstige öffentliche Gebäude und Einrichtungen, der Hauptverkehrszüge, der Hauptversorgungs- und Hauptabwasserleitungen, der Versorgungsflächen, der Grün- und Wasserflächen sowie der land- und forstwirtschaftlichen Flächen. Seine besondere Funktion hat der Flächennutzungsplan darin, die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung der Gemeinden als Ganzes in großen Zügen darzulegen und dabei insbesondere den Baubereich gegenüber dem der Land- und Forstwirtschaft vorzubehaltenden und damit von der baulichen Nutzung grundsätzlich freizuhaltenen Außenbereich abzugrenzen.

Die wachsende Bedeutung der Stadterneuerung wird darin deutlich, daß die Gemeinden durch eine besondere Vorschrift in § 5 Abs. 4 angewiesen werden, Gebiete, in denen zur Beseitigung städtebaulicher Mißstände, besondere der Stadterneuerung dienende Maßnahmen erforderlich sind, als Sanierungsgebiete kenntlich zu machen.

Regelmäßig ist der Flächennutzungsplan Grundlage und Voraussetzung für die Aufstellung des Bebauungsplanes. Jedoch kann, wenn zwingende Gründe es erfordern, ein Bebauungsplan aufgestellt werden, bevor der Flächennutzungsplan aufgestellt ist. Solche zwingenden Gründe könnten einmal in der Dringlichkeit bestimmter Ordnungsaufgaben liegen, zum andern aber beispielsweise darin, daß in Gemeinden mit im übrigen geringer Siedlungstätigkeit nur eine räumlich beschränkte Baumaßnahme bevorsteht. In solchen Fällen kann u. U. auf den Flächennutzungsplan überhaupt verzichtet werden.

Der Bebauungsplan

Der Bebauungsplan tritt künftig an die Stelle der landesrechtlich unterschiedlich bezeichneten Planarten, wie Durchführungs-, Ortsbau-, Fluchtlinien-, Baustufen-, Baugebiets-, Bauzonen- und Bauklassenpläne etc. Im

Gegensatz zu den „Darstellungen“ des Flächennutzungsplanes enthält der Bebauungsplan „Festsetzungen“. Als derartige zulässige Festsetzungen bezeichnet § 9 die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die Bauweise, die Mindestgröße der Baugrundstücke, die Flächen für Stellplätze und Garagen, die Baugrundstücke für den Gemeinbedarf, die von der Bebauung freizuhaltenden Grundstücke, die Verkehrs- und Versorgungsflächen, Grünflächen, Leitungsschutzflächen, Flächen für Gemeinschaftsgaragen und Gemeinschaftsanlagen, Schutzflächen sowie Flächen für die Land- und Forstwirtschaft etc. Der Bebauungsplan ist das Instrument zur verbindlichen Festsetzung des Bestimmungs- und Nutzungszwecks der einzelnen Grundstücke. Der in § 9 Abs. 1 enthaltene Katalog umschreibt die zulässigen Festsetzungen, ohne daß diese in jedem Falle allesamt getroffen werden müßten.

Pläne der Landesplanung und Raumordnung

Im Gegensatz zu dem ersten Referentenentwurf eines Bundesbaugesetzes (Dittus-Entwurf) definiert und regelt das Bundesbaugesetz nicht die übergeordneten Pläne. Damit respektiert der Bundesgesetzgeber die hier gezogene Zuständigkeitsschranke. Das Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts führt in Abschn. C III 1. aus, daß die überörtlichen Pläne zwar mit der Bauleitplanung eng verwandt sind, aber selbst dann nicht, wenn sie für die Ortsstufe verbindlich werden, einen Bestandteil des Bodenrechts bilden. Insoweit greife nur die dem Bunde nach Art. 75 Nr. 4 zustehende Rahmenkompetenz ein. Zu dieser Rahmenkompetenz zählt das Bundesverfassungsgericht „die Fragen der Rechtswirkung der Pläne verschiedener Stufen oder verschiedenen Inhalts“. Danach wäre zwar dem Bundesgesetzgeber eine konkretere Bestimmung des Verhältnisses der landesplanerischen Pläne zu jenen der Bauleitplanung möglich gewesen, als dies in § 1 Abs. 3 geschehen ist. Da aber insoweit nur eine konkurrierende Rahmenkompetenz des Bundes vorliegt, bleibt infolge der nicht ausgeschöpften Kompetenz eine landesrechtliche Regelung des Koordinationsverfahrens zu § 1 Abs. 3 zulässig.

Die rechtliche Bedeutung der Planarten

Dem Flächennutzungsplan als einem lediglich vorbereitenden Plan ist eine rechtssatzmäßige Außenwirkung nicht eigen. Da aber der Flächennutzungsplan nicht nur die einzelnen gemeindlichen Bebauungspläne vorzubereiten, sondern auch die Interessen anderer beteiligter Planungsträger auszugleichen hat und insofern auch für diese Grundsatz- und Vorentscheidungen enthält, muß der Flächennutzungsplan für alle an seiner Aufstellung Beteiligten eine hinreichende Verlässlichkeit besitzen. § 7 des Bundesbaugesetzes will sie

sichern, indem er vorschreibt, daß alle öffentlichen Planungsträger, die am Planaufstellungsverfahren beteiligt sind und dem Plan nicht widersprochen haben, verpflichtet sind, ihre Planungen dem Flächennutzungsplan anzupassen. Jedoch sollen sie sich, sofern die Notwendigkeit zur Abweichung besteht, unverzüglich mit der Gemeinde ins Benehmen setzen. Damit ist eine Behördenverbindlichkeit mit der Kraft einer Verwaltungsvereinbarung umrissen, die, wenn auch auf wichtige Gründe beschränkt, von den Beteiligten jederzeit gekündigt werden kann.

Demgegenüber ist der Bebauungsplan nach der in § 10 getroffenen Entscheidung des Gesetzgebers mit der Kraft einer Ortssatzung ausgestattet. Der Bebauungsplan ist damit für jedermann verbindlich. Diese Bindung zeigt sich für den Bauwilligen in Sonderheit bei der Entscheidung über das Baugesuch.

Der Bebauungsplan entfaltet seine Rechtswirkungen zum Teil nur mittelbar. So bestimmt sich die Genehmigungspflicht für den Bodenverkehr danach, ob das betroffene Grundstück innerhalb oder außerhalb eines Bebauungsplangebiets liegt (§ 19). So unterliegen die innerhalb eines Bebauungsplangebiets liegenden und dort als öffentliche Flächen vorgesehenen Grundstücke dem allgemeinen gemeindlichen Vorkaufsrecht (§ 24 Abs. 1 Ziff. 1). Von besonderer Tragweite sind die aus der Festsetzung von Bebauungsplänen folgenden Erwerbs- und Entschädigungspflichten in den §§ 40 ff., in denen allerdings in jedem Falle zu der Festsetzung (oder Änderung und Ergänzung) eines Bebauungsplanes noch weitere Tatbestände hinzukommen müssen, um diese Entschädigungspflichten auszulösen.

Ferner ist der Bebauungsplan regelmäßige, wenn auch nicht unersetzbare Voraussetzung für die Durchführung der Umlegung, des Enteignungsverfahrens und der Erschließung.

Das Planungsverfahren

Das Bestreben, die Bauleitplanung im rechtsstaatlich-demokratischen Sinne auszugestalten, hat zu einer starken Formalisierung des Planaufstellungsverfahrens geführt, welches – nunmehr für den Flächennutzungsplan und den Bebauungsplan völlig gleichartig – folgende Stationen vorsieht:

1. Beschluß des Gemeinderats zur Aufstellung eines Bauleitplanes,
2. Ausarbeitung des Planentwurfs unter Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (§ 2 Abs. 5),
3. Beschluß des Gemeinderats über den Planentwurf,
4. öffentliche Auslegung des Planentwurfs auf die Dauer eines Monats zur Entgegennahme von Bedenken und Anregungen,

5. Beschluß des Gemeinderats über die eingegangenen Anregungen und Bedenken,
6. Genehmigungsvorlage,
7. öffentliche Bekanntmachung der Genehmigung (§ 6 Abs. 6), zu der bei dem Bebauungsplan noch die (zweite) öffentliche Auslegung des genehmigten Bebauungsplanes kommt.

Der erste vorbereitende Beschluß des Gemeinderats, der die Absicht zur Planaufstellung zum Inhalt hat, kann rechtliche Bedeutung über das Planungsverfahren hinaus gewinnen: So ist dieser Beschluß, der zugleich das Bebauungsplangebiet bestimmen muß, Voraussetzung für die Einführung des erweiterten Vorkaufsrechtes nach § 25 Abs. 1, für den Erlaß einer Veränderungssperre nach § 14 Abs. 1 und für das Verlangen der Zurückstellung von Baugesuchen nach § 15.

Die Ausarbeitung der Pläne

Der Gemeinde steht es frei, ob sie den Planentwurf mit eigenen Dienstkräften ausarbeiten oder Außenstehende damit betrauen will. Dazu schreibt der gelegentlich mißverständene § 2 Abs. 3 vor, daß die Landesregierungen durch Rechtsverordnung Stellen bestimmen können, die auf Antrag der Gemeinde verpflichtet sind, Bauleitpläne auszuarbeiten. Bei diesen Stellen kann es sich nur um solche handeln, die der Organisationsgewalt der Länder unterliegen: so etwa die Ortsplanungsstellen bei den Bezirksregierungen oder die Kreisbauämter, soweit sie fachlich entsprechend besetzt sind. Die Vorschrift des § 2 Abs. 3 kann jedoch nicht dahin ausgelegt werden, daß allen oder bestimmten Gemeinden die Verpflichtung auferlegt würde, sich zur Ausarbeitung ihrer Pläne bestimmter Stellen zu bedienen. Es ist nur ein Auswahlkatalog zulässig. Der letzte Satz der in Rede stehenden Bestimmung stellt im übrigen klar, daß auch, wenn die Landesregierungen von dieser Ermächtigung Gebrauch machen, das Recht der Gemeinden, freischaffende Planer mit der Planbearbeitung zu betrauen, unberührt bleibt.

Die Beteiligungspflichten

Die Vorschrift des § 2 Abs. 5 über die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange ist weit auszulegen. Hier sind nicht nur die an der Ortsplanung zu beteiligenden Behörden gemeint. Zu beteiligen sind auch privatwirtschaftliche Unternehmen der öffentlichen Energieversorgung, der Wasserversorgung usw. Dagegen kann aus dieser Vorschrift nicht ein Anspruch aller Interessenverbände hergeleitet werden, an der Planung förmlich beteiligt zu werden, was jedoch deren Information nicht ausschließen sollte.

Rechtsbehelfe

Die in § 2 Abs. 6 zugelassenen Bedenken und Anregungen sind formlose Rechtsbehelfe. Jedoch ist die Gemeinde verpflichtet, über sie zu entscheiden und, soweit sie nicht erledigt sind, mit einer Stellungnahme der Genehmigungsbehörde vorzulegen, damit diese prüfen kann, ob die Berücksichtigung aus Rechtsgründen geboten ist.

Von den Einsprechenden selbst können die Bedenken und Anregungen im Verwaltungsrechtswege nicht verfolgt werden. Für den Flächennutzungsplan gilt dies, weil er dem Bürger gegenüber rechtlich nicht relevant ist und weil beteiligte Behörden die Möglichkeit haben, ihnen gegenüber eintretende Rechtswirkungen durch den Widerspruch nach § 7 Abs. 1 auszuschließen.

Auch gegen den Bebauungsplan ist die Anfechtungsklage nicht zulässig, nachdem eine alte Streitfrage durch § 10 dahin entschieden wurde, daß der Bebauungsplan eine Satzung darstellt. Im allgemeinen wird der einzelne Bürger den Bebauungsplan nur incidenter mit der etwa gegen die Versagung einer Bauerlaubnis gerichteten Anfechtungsklage angreifen können.

Überleitung alter Pläne

Der die Bauleitplanung regelnde erste Teil des Bundesbaugesetzes tritt am 29. Juni 1961 in Kraft. Zu diesem Zeitpunkt vorhandene Bauleitpläne bleiben grundsätzlich zunächst wirksam, jedoch nicht unbegrenzt. Im einzelnen gilt für die Überleitung:

Vorbereitende Bauleitpläne

Wirtschaftspläne nach dem Wohnsiedlungsgesetz bleiben bis zum 29. Juni 1963 in Kraft. Sie gelten bis zu dem Zeitpunkt als Flächennutzungspläne. Wenn diese Wirtschaftspläne inhaltlich den Flächennutzungsplänen des § 5 entsprechen und in einem Verfahren aufgestellt sind, das im wesentlichen jenem des § 2 Abs. 5 bis 6 gleichwertig ist, so können die höheren Verwaltungsbehörden solche Wirtschaftspläne im Einzelfalle zu unbefristet geltenden Flächennutzungsplänen erklären. Die für diese Gültigkeitserklärung geforderte *inhaltliche* Voraussetzung wird bei der Mehrzahl der Wirtschaftspläne vorliegen. Welche verfahrensrechtlichen Voraussetzungen zu fordern sind, ist eine noch offene Auslegungsfrage. Als Mindestvoraussetzung wird die Beschlußfassung durch den Gemeinderat und die Beteiligung der übrigen Träger öffentlicher Belange zu gelten haben. Dagegen wird man die öffentliche Auslegung nicht als wesentliche Verfahrensvoraussetzung für die aus der Vergangenheit zu übernehmenden Pläne ansehen können, zumal selbst

die Regierungsvorlage zum Bundesbaugesetz diese für den Flächennutzungsplan nicht forderte.

Andere vorbereitende Bauleitpläne (Leitpläne, Aufbaupläne, Flächennutzungspläne nach den Aufbaugesetzen usw.) gelten grundsätzlich nur dann und unter den Voraussetzungen fort, die von den Landesregierungen durch Rechtsverordnung zu bestimmen sind. Der Bundesgesetzgeber wählte diesen Weg, da nur durch eine landesrechtlich differenzierte Regelung an die unterschiedlichen Voraussetzungen des bisherigen Planungsrechts angeknüpft werden kann. Diese Überleitungsvorschriften werden zweifellos dahin gehen, daß die nach Maßgabe der Aufbaugesetze zustande gekommenen vorbereitenden Bauleitpläne weiter gelten werden.

Verbindliche Bauleitpläne

Rechtsverbindliche baurechtliche Vorschriften (Bebauungspläne, Durchführungspläne, Bauzonenpläne, Bauklassenpläne usw.) gelten grundsätzlich, soweit sie entsprechende Festsetzungen enthalten, als Bebauungspläne fort. Jedoch haben die nach § 2 Abs. 5 an der Bauleitplanung zu beteiligenden Träger öffentlicher Belange einen Anspruch auf Ergänzung oder Änderung dieser Pläne, soweit diese den in § 1 Abs. 3–5 gestellten materiellen Anforderungen nicht entsprechen. Dieses Verlangen kann aber nur bis zum 29. Juli 1961 gestellt werden (§ 173 Abs. 3).