

DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

**Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik
DÖV**

Schriftleitung:

Oberbürgermeister a. D. Dr. Kurt Nederkorn, Stuttgart

INHALTSÜBERSICHT

14. Jahrgang 1961

W. KOHLHAMMER GMBH STUTTGART

POSTVERLAGSORT STUTTGART

der Zuständigkeitsfrage im Laufe der Zeit Wandlungen durchmachen und aus der Aufgabestellung ganz neue Formen entwickeln.

VI

Für den praktischen Städtebau kommt es darauf an, die grundsätzlich *positive Tendenz der im Bundesbaugesetz zugunsten des modernen Städtebaues enthaltenen Möglichkeiten zu erkennen und zu nutzen.*

Die Träger der Planungshoheit, die deutschen Gemeinden, stehen vor der verpflichtenden Aufgabe, die für ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung höchst bedeutungsvolle Bauleitplanung zu beraten und

zu beschließen. Sie verschaffen sich damit ein Entwicklungsprogramm, eine Konzeption für ihre wirtschaftliche, soziale und städtebauliche Selbstgestaltung! Die Leitplanung ist ebenso die Grundlage für eine sinnvolle Lenkung der allgemeinen Bautätigkeit, wie vor allem ein Bauprogramm für den jeweils günstigsten Einsatz der verfügbaren öffentlichen Mittel. Auf dieser Grundlage soll mit möglichst wirtschaftlichem Aufwand ein Höchstmaß von Erfolg erzielt werden. Der Erfolg wird im einzelnen weniger von den baurechtlichen Voraussetzungen, als vielmehr von dem mehr oder weniger vorhandenen *baupolitisch gestaltenden Willen, die gegebenen baurechtlichen Möglichkeiten zur Erreichung des Planungszieles auszunutzen*, abhängig sein.

Die Planung und ihre Sicherung

Von Dr. Friedrich Halstenberg, Generalsekretär des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Köln

Aus dem weiten Bereich und den vielen Erscheinungsformen, die das in der Überschrift verwandte Wort „Planung“ meinen kann, befaßt sich dieser Bericht lediglich mit den Kategorien, die dem Oberbegriff der Raumordnung oder Raumplanung untergeordnet sind.

Vorbemerkungen zum Begriff der Raumordnung und ihrer Kategorien

„Raumordnung“ wird als die Aufgabe begriffen, alle raumbeanspruchenden und raumbeeinflussenden Maßnahmen der öffentlichen und der privaten Hand auf das Ziel einer bestmöglichen Nutzung und Entwicklung des jeweils zu planenden Gesamtgebiets auszurichten. Trotz mancher auch sprachlogisch begründeter Bedenken gegen das Wort „Raumordnung“ empfiehlt es sich, daran festzuhalten, nachdem es sich im allgemeinen Sprachgebrauch eingebürgert hat und auch in die Rechtssprache eingegangen ist: So z. B. in § 1 des Landbeschaffungsgesetzes vom 23. 2. 1957, in § 1 des Schutzbereichsgesetzes vom 7. 12. 1956, in § 16 des Bundesfernstraßengesetzes vom 6. 8. 1953, in § 36 des Wasserhaushaltsgesetzes vom 27. 7. 1957 und jetzt in §§ 1 und 4 des Bundesbaugesetzes. Keines dieser Gesetze enthält allerdings eine Legaldefinition. Jedoch wird aus den einschlägigen Bestimmungen der zitierten Gesetze zweifelsfrei deutlich, daß die „Raumordnung“ von der Rechtssprache als umfassender Oberbegriff verwandt wird. Er umfaßt als selbständige Aufgabenbereiche die Bauleitplanung, die Landesplanung und die Bundesraumordnung.

Um mit der Landesplanung zu beginnen, so meint die erste Silbe dieses Wortes das Land im physikalisch-geographischen Sinne. So wird der Begriff der Landesplanung auch heute noch von der Fachsprache weithin verwandt. Die Rechtssprache versteht unter Landesplanung allerdings heute die der Landeshoheit unterliegende Raumordnungsaufgabe. So bezeichnen sich die diesem Gegenstande gewidmeten Gesetze der Länder Nordrhein-Westfalen und Bayern nicht als Raumordnungsgesetze sondern als „Landesplanungsgesetze“. Im Gegensatz zu der für die Raumordnung fehlenden Legaldefinition gibt es eine solche für die Landesplanung. Das Landesplanungsgesetz von Nordrhein-Westfalen vom 11. 3. 1950 definiert in § 1:

„Aufgabe der Landesplanung ist es, die übergeordnete zusammenfassende Planung für eine den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen entspre-

chende Raumplanung im Lande Nordrhein-Westfalen zu entwickeln und für die Einhaltung im Einvernehmen mit den zuständigen Fachministerien und den sonst beteiligten Behörden Sorge zu tragen“.

Ähnlich formuliert Art. 1 des Landesplanungsgesetzes von Bayern vom 21. 12. 1957.

Für die das Bundesgebiet als Ordnungsraum oder die Bundesrepublik als Träger betreffende Raumordnung bürgert sich der Begriff „Bundesraumordnung“ ein. Die Notwendigkeit gesetzlicher Regelung dieser Materie wird unterschiedlich beurteilt. Der diesem Gegenstand gewidmete, in den Ausschlußberatungen stecken gebliebene Entwurf eines Rahmengesetzes über Raumordnung (Bundestagsdrucksache 1656 vom 6. 9. 1955) wollte in seinem § 5 die Raumordnungsaufgabe wie folgt definieren:

„Die Raumordnung hat die Aufgabe, unter Berücksichtigung der gesamtdeutschen Belange die bestmögliche allgemeine Entwicklung des Bundesgebiets in seiner Gesamtheit und der Ländergebiete im Hinblick auf die sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Gegebenheiten und Erfordernisse sowie im Hinblick auf den Landbedarf der öffentlichen Hand, insbesondere für die Zwecke der Verteidigung, vorzubereiten und zu sichern.“

Für einen besonderen Bereich der Landesplanung führt sich neuerdings wieder der Begriff „Regionalplanung“ ein. Während in früheren Entwicklungsperioden die Begriffe Landesplanung und Regionalplanung synonym verwandt wurden, versteht man heute unter der Regionalplanung eine besondere Teilaufgabe der Landesplanung, nämlich die Planung eigenständiger Planungsräume, die eine größere Anzahl von Gemeinden oder Gemeindeverbände umfassen, ohne das Gebiet eines Landes ganz oder im wesentlichen auszufüllen. Der von der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft empfohlene Musterentwurf eines Landesplanungsgesetzes formuliert in § 5 Abs. 1:

„Planungsregionen sind solche Landesteile, die einer übergeordneten Gesamtplanung bedürfen und aus mehreren Gemeinden bestehen. Planungsregionen sind an die Grenzen staatlicher Verwaltungsgebiete nicht gebunden.“

Der Begriff der Regionalplanung wird in den Entwürfen der Landesplanungsgesetze für Baden-Württemberg

(Beilage Nr. 2560 vom 2. 4. 1959) und Schleswig-Holstein (Drucksache Nr. 376 vom 29. 11. 1960) in dem hier dargelegten Sinne verwandt.

Der Begriff der „Bauleitplanung“ umfaßt die die örtliche Entwicklung betreffenden Planungen. § 1 des Bundesbaugesetzes definiert diese Aufgabe:

„Um die städtebauliche Entwicklung in Stadt und Land zu ordnen, ist die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke nach Maßgabe dieses Gesetzes durch Bauleitpläne vorzubereiten und zu leiten.“ Solche Bauleitpläne sind der Flächennutzungsplan und der Bebauungsplan.

Der Flächennutzungsplan — Funktion und Inhalt

Der Flächennutzungsplan tritt an die Stelle der nach bisherigem Landesrecht als Übersichtsplan, Aufbauplan, Leitplan oder Wirtschaftsplan bezeichneten Planarten. Er stellt für das gesamte Gemeindegebiet die angestrebte städtebauliche Entwicklung und die beabsichtigte Art der Bodennutzung in den Grundzügen dar. Im Flächennutzungsplan wird der Baubereich gegenüber dem Außenbereich abgegrenzt. Dabei stellt der Baubereich die Summe der zur Bebauung bestimmten und der bereits im Zusammenhang bebauten Flächen dar. Dagegen ist der Außenbereich von der baulichen Entwicklung grundsätzlich freizuhalten.

Innerhalb des Baubereiches gliedert der Flächennutzungsplan die für die Bebauung vorgesehenen Flächen nach der allgemeinen Art ihrer Nutzung: Als Wohnflächen, Mischflächen, Arbeitsflächen, Dorfflächen und Sonderzwecken dienende Flächen. Im Bedarfsfalle ist eine weitergehende Differenzierung z. B. der Wohnflächen als reine und allgemeine Wohngebiete und der Arbeitsflächen als Kerngebiete, Gewerbegebiete und Industriegebiete zulässig. Das vorgesehene Maß der baulichen Nutzung wird im Flächennutzungsplan im allgemeinen durch die Geschosflächenzahl oder die Baumassenzahl dargestellt¹.

Der Flächennutzungsplan enthält ferner die Darstellung der vorgesehenen Gemeinbedarfsanlagen (Schulen, Kirchen, andere öffentliche Gebäude), die überörtlichen Verkehrsflächen und die örtlichen Hauptverkehrszüge, die Versorgungsflächen, die Grünflächen sowie die für die Landwirtschaft, die Forstwirtschaft und für die Wasserwirtschaft vorgesehenen Flächen. Den zulässigen Inhalt des Flächennutzungsplanes umschreibt der Katalog des § 5 Abs. 2. Er ist erschöpfend, aber nicht zwingend. Nur die für die städtebaulichen Ziele der Gemeinde erforderlichen Darstellungen braucht der Flächennutzungsplan zu enthalten.

Die Flächennutzungsplanung legt den voraussehbaren Bedarf zugrunde. Der dafür maßgebliche Zeitraum ist im Gesetz nicht bestimmt. Jedoch ist daraus, daß in § 5 Abs. 1 die „voraussehbaren Bedürfnisse“ als maß-

¹ Die Geschosflächenzahl gibt an, wieviel Quadratmeter Geschosfläche (= Summe der Flächen aller Geschosse) je Quadratmeter Grundstücksfläche zulässig sind. Beispiel: In Kleinsiedlungsgebieten ist eine Geschosflächenzahl von 0,2 vorgesehen. Bei eingeschossiger Bebauung dürfte höchstens von $\frac{1}{5}$, bei zweigeschossiger Bebauung höchstens $\frac{1}{10}$ der Grundstücksfläche bebaut werden. Bei einem Grundstück von 1000 m² Größe dürften demnach 200 m² eingeschossig, zweigeschossig dagegen nur 100 m² bebaut werden.

Die Baumassenzahl gibt an, wieviel Kubikmeter umbauten Raumes je Quadratmeter Grundstücksfläche zulässig sind. Beispiel: Bei einer Baumassenzahl von 4,0 dürfte je m² Grundstücksfläche 4 cbm umbauten Raumes bebaut werden; bei einem Grundstück von 1000 m² also 4000 m³. Die Baumassenzahl findet bei Industriegebieten Anwendung, da bei Industriebauten das Geschos keine vergleichbare Einheit darstellt.

geblich bezeichnet sind, zu entnehmen, daß — wie nach der bisherigen Praxis — nur die für die absehbare Zukunft deutlich erkennbare oder doch mit hoher Sicherheit zu schätzende Entwicklung zugrundegelegt ist. Das heißt, daß dem Flächennutzungsplan ein Bedarf für fünf bis zehn Jahre, ein solcher für längere Zeiträume nur dann zugrundegelegt ist, wenn verlässliche Anhaltspunkte für die Richtung und die Intensität der ferneren Entwicklung gegeben sind.

Der Flächennutzungsplan ist „vorbereitender Bauleitplan“, nämlich im Verhältnis zum Bebauungsplan und zu den städtebaulichen Vollzugsmaßnahmen. Im Regelfalle ist die Aufstellung eines Flächennutzungsplanes förmliche Voraussetzung und inhaltliche Bindung für die Bebauungspläne. Ausnahmen in der Reihenfolge sind zugelassen, wenn zwingende Gründe dies fordern (§ 8 Abs. 2). Auch kann, wenn ein Bebauungsplan zur Ordnung der städtebaulichen Entwicklung ausreicht, etwa in kleinen Gemeinden oder solchen mit nur geringer räumlich begrenzter Siedlungstätigkeit, ganz auf den Flächennutzungsplan verzichtet werden (§ 2 Abs. 2).

Behördenverbindlichkeit des Flächennutzungsplanes

Im Flächennutzungsplan kommt der Abstimmung der differenzierten Gesichtspunkte besondere Bedeutung zu. Dazu bestimmt das Gesetz ausdrücklich die Berücksichtigung der Ziele der Landesplanung und Raumordnung (§ 1 Abs. 3), die Abstimmung mit den Planungen der Nachbargemeinden (§ 2 Abs. 4) und die Abstimmung mit den Planungen anderer öffentlicher Planungsträger, den sog. „Fachplanungen“ (§ 2 Abs. 5).

Diese durch Beteiligungsrechte (§ 2 Abs. 5 und 6) und Genehmigungspflichten (§ 6) verfahrensrechtlich gesicherte Abstimmung der Interessen eines meist großen Kreises von Beteiligten bedarf eines gewissen Bestandsschutzes. Daher ist die Gemeinde selbst an den von ihr aufgestellten Plan, unbeschadet der zulässigen Aufhebung oder Änderung, gebunden. Dieser Grundsatz spricht aus § 8 Abs. 2, wonach die Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln sind.

Die Bindungskraft geht aber über die Gemeinden hinaus und erfaßt nach der Vorschrift des § 7 die anderen öffentlichen Planungsträger. Dieser Begriff meint vor allem die sogenannten Fachplanungsbehörden z. B. für Verkehr, Naturschutz, Wasserwirtschaft, Verteidigung etc. Der aus dieser Bestimmung sprechende planungsmethodisch begrüßenswerte Grundsatz unterliegt jedoch weitreichenden Einschränkungen. Nur wenn sie im Beteiligungsverfahren nicht widersprochen haben, sind die öffentlichen Planungsträger verpflichtet, ihre Planungen anzupassen. Selbst wenn sie zugestimmt haben, können sie sich aus der Anpassungspflicht lösen — jedoch nur, „wenn eine Veränderung der Sachlage“ eingetreten ist. Die — bedingte — Behördenverbindlichkeit beschränkt sich auf öffentlich-rechtlich organisierte, mit eigenen Planungskompetenzen ausgestatteten Träger. Gegenüber dem Bürger besitzt der Flächennutzungsplan keine Rechtswirkung.

Der Bebauungsplan — Funktion und Inhalt

Der Bebauungsplan als zweiter der beiden baugesetzlichen Bauleitpläne tritt an die Stelle der bisher unterschiedlich bezeichneten rechtsverbindlichen Planarten, wie Durchführungs-, Fluchtlinien-, Baulinien-, Ortsbau-, Baustufen-, Baugebiets-, Bauzonen- und Bauklassenpläne.

Gegenüber den vorbereitenden, auf die Grundzüge beschränkten „Darstellungen“ des Flächennutzungsplanes

stellen die allgemeinverbindlichen „Festsetzungen“ des Bebauungsplanes die konkreten städtebaulichen Entscheidungen der Gemeinde dar. Während der Flächennutzungsplan stets für das gesamte Gemeindegebiet aufzustellen ist, wird der Bebauungsplan meist nur für engere Gebietsteile aufgestellt. Er kann, wenn die tatsächlichen Verhältnisse und die in der Sache angestrebten Ziele dies zulassen, für den gesamten Baubereich aufgestellt werden. Nach der das Gesetz beherrschenden Vorstellung soll ein Bebauungsplan erst dann aufgestellt werden, wenn die vorgesehene Nutzung alsbald bevorsteht, sei es, daß sie durch Erschließung, Bodenordnung oder andere Maßnahmen seitens der Gemeinde angeregt oder veranlaßt werden soll, sei es, daß private Bauabsichten erkennbar werden.

Als zulässige Festsetzungen bezeichnet § 9 u. a. 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. Der Bebauungsplan ist das Instrument, den Bestimmungszweck und Nutzungszweck der einzelnen Grundstücke festzusetzen. Der in § 9 Abs. 1 enthaltene Katalog umschreibt die zulässigen Festsetzungen, ohne daß diese in jedem Falle getroffen werden müßten. Der Bebauungsplan kann auch als Baugestaltungsplan Verwendung finden. Dies setzt aber eine Zulassung durch eine Rechtsverordnung der Landesregierung voraus, in der auch Bestimmungen über den Schutz und die Erhaltung von Bau- und Naturdenkmälern für den Bebauungsplan zugelassen werden können (§ 9 Abs. 2).

Die Rechtsnatur des Bebauungsplanes

Der Wesenskern des Bebauungsplanes liegt darin, daß er das Ergebnis der städtebaulichen Überlegungen in rechtlich-bindender Form konkretisiert und fixiert. Der Bebauungsplan ist in positiver und negativer Hinsicht für die Bodennutzung, die Baulandqualität, die Art und das Maß der zulässigen baulichen Nutzung von materiell-rechtlich bindender Wirkung. Die unmittelbare Wirkung des Bebauungsplanes liegt darin, daß innerhalb seines Geltungsbereiches nur solche bauliche und sonstige Nutzungen zulässig sind, die den Festsetzungen des Bebauungsplanes entsprechen (vgl. § 30, der aber noch anderes aussagt).

Um diese Rechtswirkung zu sichern, ist dem genehmigten Bebauungsplan die Rechtsnatur eines Ortsgesetzes, einer „Ortssatzung“ verliehen (§ 10). Das Korrelat zur Nutzungsbindung ist der Anspruch auf Baugenehmigung in den Gebieten eines „qualifizierten Bebauungsplanes“ (§ 30). Diesen Anforderungen genügt ein Bebauungsplan, der (mindestens) Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, über die überbaubaren Grundstücksflächen und über die örtlichen Verkehrsflächen enthält.

Über die Verleihung der Baulandqualität und die Fixierung der Nutzungsbindung hinaus hat das Gesetz dem Bebauungsplan eine ganze Reihe weiterer Wirkungen verliehen, die die zentrale Bedeutung dieses Baurechtsinstruments prägen. So ist grundsätzlich der Bebauungsplan Grundlage und Voraussetzung der Umlegung, der Grenzregelung, der Enteignung, der Erschließung, des Vorkaufsrechts und der Baulandsteuer. Die im Zusammenhang bebauten Ortsteile sind dabei meist, soweit

deren weitere Bebauung städtebaulich geboten oder unbedenklich ist, den Bebauungsplangebieten gleichgestellt.

Bauleitplanung und Landesplanung

Der Planungshoheit der Gemeinden, zu der sich der Bundesbaugesetzgeber mit entschiedener Konsequenz bekannt hat (vgl. § 2 Abs. 1 und § 147 Abs. 1), sind Grenzen gesetzt, die in der Natur eines sinnvollen Planungsprozesses und in der Gliedstellung der Einzelgemeinden im staatlichen Gesamtorganismus ihren Grund haben. Die Formulierungen des hier maßgeblichen § 1 Abs. 3 war umstritten. Im Kern ging es um die Frage, ob bereits „Erfordernisse“, also u. U. erst noch festzusetzende Notwendigkeiten oder nur „Ziele“, also bereits erarbeitete und festgelegte Vorstellungen der Landesplanung für die Bauleitplanung bindend sein sollten. Der Gesetzgeber hat sich für die letzte der beiden Alternativen und somit dafür entschieden, daß eine derartige Bindung nur insoweit besteht, als die Ziele der Landesplanung von den dafür zuständigen Organen, sei es in einem geregelten förmlichen Verfahren, sei es auf andere Weise hinreichend konkretisiert und auf die Wahrnehmung übergeordneter Belange begrenzt sind.

Soweit an der Gültigkeit derartiger Ziele der Landesplanung kein Zweifel bestehen kann, etwa solchen, die aus Grundsätzen der Staatspolitik herzuleiten sind, dürfte die in § 1 Abs. 3 des Bundesbaugesetzes angedeutete Anpassungspflicht ohne weiteres anzunehmen sein. Solche konkreteren Ziele, etwa auf der Ebene der Regionalplanung, die im Wege der planerischen Ermessenstätigkeit geformt werden, bedürfen nach der Ansicht des Verfassers landesrechtlicher Grundlage. Ohne diese läge ein mit dem Wesen der kommunalen Planungshoheit und mit deren grundgesetzlichem Schutz nicht zu vereinbarender Eingriff vor. Gleich, ob solche Ziele der Landesplanung in Form von Plänen mit Rechtssatzcharakter oder in Form von Einzelerklärungen mit Verwaltungsaktcharakter festgesetzt werden, in beiden Fällen greift m. E. der allgemeine verwaltungsrechtliche Grundsatz des Gesetzesvorbehalts ein und fordert danach den Erlaß entsprechender Landesplanungsgesetze.

Bauleitplanung und Fachplanungen

Für alle kommunalen und privaten Baumaßnahmen ist der Bebauungsplan verbindlich. Allenfalls können im Wege der Ausnahme oder Befreiung Abweichungen zugelassen werden (§ 31).

Gegenüber den staatlichen Fachplanungen gelten diese Grundsätze nur bedingt. In starker Vereinfachung kann man sagen: Bund und Länder brauchen sich im Kollisionsfalle den Festsetzungen des Bebauungsplanes nicht zu beugen.

a) *Bundesrechtliche Planfestsetzungen* nach § 38 gehen dem Bebauungsplan stets vor (Bundesfernstraßen, Bundesbahn, Fernmeldeanlagen, Luftverkehrsanlagen etc.).

b) *Landesgesetzliche Planfestsetzungen* auf dem Gebiet des Verkehrs- und Wasserrechts gehen dem Bebauungsplan dann vor, wenn die Gemeinde beteiligt worden ist (§ 38 Satz 2).

c) Bei *Vorhaben der Landesverteidigung, des Grenzschutzes und des Bevölkerungsschutzes* entscheidet im Kollisionsfalle der zuständige Bundesminister (§ 37 II).

d) Bei *anderen Bauvorhaben des Bundes und der Länder* entscheidet die höhere Verwaltungsbehörde (§ 37 I).

e) Bei Bauvorhaben, für die das Gelände nach dem Landbeschaffungsgesetz beschafft wird, wird in dem Verfahren nach dem Landesbeschaffungsgesetz, im Streitfall durch die Landesregierung entschieden (§ 37 III).

Bei Aufstellung der Bauleitpläne bereits vorliegende Festsetzungen nach anderen verbindlichen Festsetzungen sind in den Flächennutzungsplan und den Bebauungsplan nachrichtlich zu übernehmen (§ 5 Abs. 5 und § 9 Abs. 4).

In einem Falle ist die kommunale Bauleitplanung einer Fachplanung übergeordnet, nämlich nach § 5 Abs. 6: Für die städtebauliche Entwicklung benötigte, unter Natur- und Landschaftsschutz stehende Flächen können durch die Aufstellung entsprechender Bebauungspläne den Bindungen des Natur- und Landschaftsschützes entzogen und für die Bebauung bestimmt werden.

Sicherung der Bauleitplanung

Dem Schutz und der Sicherung der Bauleitplanung, sowohl im Vorbereitungs- und Entstehungsstadium als auch nach ihrem förmlichen Abschluß dienen:

- a) Die durch das Bauordnungsrecht geregelte und vom Bundesbaugesetz vorausgesetzte bauaufsichtliche Genehmigungspflicht aller baulichen Anlagen, wobei die Bauaufsichtsbehörden an die festgesetzten Bebauungspläne, sonst an das Einvernehmen mit der Gemeinde, gebunden sind (§§ 29 ff);
- b) Das gemeindliche Vorkaufsrecht (§§ 24—26), welches den Gemeinden den Erwerb der für öffentliche Flächen, für Austauschgelände und des in Sanierungsgebieten benötigten Geländes erleichtert;
- c) Die — gegenüber dem früheren Recht eingeschränkte — Genehmigungspflicht für Grundstücksteilungen und Grundstücksgeschäfte nach §§ 19 ff;
- d) Die Veränderungssperre (§ 14), die unter dem Vorbehalt der Erteilung von Ausnahmen (Abs. 2) alle wertsteigernden Veränderungen und baulichen Anlagen während des Planaufstellungsstadiums verbietet;
- e) Die auf Antrag der Gemeinde mögliche Baugesuchszurückstellung zu dem gleichen Zwecke und unter den gleichen Voraussetzungen wie bei der Veränderungssperre (§ 15).

Als besondere Maßnahmen zur Sicherung der Bauleitplanung — auch gegenüber möglichen Fehlentscheidungen der Gemeinde — dienen die bei vielen wichtigen Institutionen des Bundesbaugesetzes vorgesehenen staatlichen Mitwirkungsrechte, so z. B.:

- a) Der Plangenehmigungsvorbehalt, der auch bei Änderungen, Ergänzungen und Aufhebungen von Plänen durchgreift (§§ 6, 11, 2 Abs. 7),
- b) die Notwendigkeit der Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde bei der Zulassung von im Bebauungsplan nicht vorgesehenen Befreiungen (§ 31 Abs. 2),
- c) die Notwendigkeit zur Zustimmung bei der Gestattung von nicht privilegierten Bauvorhaben im Außenbereich (§ 35 Abs. 2; § 36),
- d) die Notwendigkeit der Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde bei der Zulassung von Vorhaben während der Planaufstellung (§§ 33, 36).

Veränderungssperre

„Veränderungssperre“ ist die neue Bezeichnung für die bisherige Bausperre. Anstelle der uneinheitlichen und zum Teil inhaltlich überholten Voraussetzungen des bisherigen Rechts fordert das Bundesbaugesetz nur den Beschluß des Gemeinderats, einen Bebauungsplan aufstellen, ergänzen, ändern oder aufheben zu wollen (§ 14).

Auf Grund dieses Beschlusses kann die Gemeinde eine Veränderungssperre anordnen. Das Gesetz bestimmt, daß damit alle wesentlich wertsteigernden Veränderungen und alle genehmigungsbedürftigen baulichen Anlagen zeitweise verboten sind. Die Geltungsdauer der Bausperre ist auf zwei Jahre festgesetzt. Sie kann mit Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde auf vier Jahre verlängert werden (§ 17).

Die Frage, wann für eine Veränderungssperre Entschädigung zu leisten sei, hat die Rechtsprechung, die Verwaltung und alle Beteiligten lebhaft bewegt. Das Bundesbaugesetz macht diesem Streit mit der Entscheidung ein Ende, daß für eine länger als vier Jahre dauernde Veränderungssperre in jedem Falle Entschädigung zu gewähren ist (§ 18).

Genehmigungspflicht für den Bodenverkehr

Eine Genehmigungspflicht für bestimmte Rechtsgeschäfte — Parzellierungen, Verkaufsfälle, Gebrauchsüberlassung zur Bebauung — bestand bislang auf Grund des Wohnsiedlungsgesetzes, jedoch nur in den besonders dazu erklärten Wohnsiedlungsgebieten. Das Bundesbaugesetz geht hier neue Wege: Gegenüber dem Wohnsiedlungsgesetz ist der räumliche Anwendungsbereich erweitert, der sachliche dagegen stark eingeschränkt. Künftig gilt die Bodenverkehrsgenehmigungspflicht im ganzen Bundesgebiet. Die Länder können aber Gebiete mit geringer Siedlungstätigkeit ausnehmen, was inzwischen geschehen ist.

Der Kreis genehmigungspflichtiger Rechtsgeschäfte ist wie folgt abgegrenzt: Die Parzellierung ist genehmigungspflichtig, wenn das Grundstück innerhalb eines Bebauungsplanes oder innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile liegt. Dasselbe gilt für ein im Außenbereich liegendes Grundstück, wenn es bebaut ist, seine Bebauung genehmigt ist oder wenn die Teilung zum Zwecke der Bebauung oder kleingärtnerischen Dauernutzung vorgenommen wird. Die Auflassung ist nur noch genehmigungspflichtig, wenn das Grundstück im Außenbereich liegt und wenn die Auflassung nach dem Inhalt des zugrundeliegenden Verpflichtungsgeschäftes zum Zwecke der Bebauung oder kleingärtnerischen Dauernutzung vorgenommen wird. Im übrigen ist die Bestellung eines Erbbaurechts im Außengebiet genehmigungspflichtig (§ 19).

Das gemeindliche Vorkaufsrecht

Ein gemeindliches Vorkaufsrecht gab es bislang nicht in allen deutschen Bundesländern. Vier Länder verfügten nicht darüber. In den anderen bestand es, aber mit zum Teil wesentlichen Unterschieden. Der Umfang, in dem das Bundesbaugesetz den Gemeinden ein Vorkaufsrecht zugestehen sollte, war lebhaft umstritten. Die erst gegen Ende der Beratungen erzielte Regelung ist kompliziert. Das Gesetz unterscheidet vier Gruppen von Vorkaufsrechten:

- a) Für unbebaute und bebaute Grundstücke, sofern sie im Bebauungsplan als Verkehrs-, Versorgungs-, Grün- oder Gemeinbedarfsflächen festgesetzt sind (§ 24 Abs. 1 Ziff. 1).
- b) Für unbebaute und bebaute Grundstücke im Umlageungsgebiet ohne Rücksicht auf die planerischen Festsetzungen für die einzelnen Grundstücke (§ 24 Abs. 1 Ziff. 2).
- c) Nur unbebaute Grundstücke in durch Ortssatzung mit Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde festgesetzten Gebieten, für welche die Gemeinde die Aufstellung von Bebauungsplänen be-

geschlossen hat, ohne Rücksicht auf die planerische Festsetzung des einzelnen Grundstücks (§ 25).

d) Unbebaute und bebaute Grundstücke in durch Satzung mit Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde festgesetzten Sanierungsgebieten, ohne Rücksicht auf die planerische Festsetzung für das einzelne Grundstück (§ 26).

In den beiden letzten Fällen darf das Vorkaufsrecht nur dann ausgeübt werden, wenn der Käufer das Grundstück nicht selbst bebauen will. Schützt er eine solche Absicht nur vor, ohne sie tatsächlich zu realisieren, so kann die Gemeinde das Grundstück später an sich ziehen (§ 25 Abs. 2 u. 3).

Grundstücke, die die Gemeinde durch das Vorkaufsrecht erworben hat, muß sie binnen drei Jahren ohne Gewinn an Bauwillige weiterveräußern. Das gilt nicht für die Flächen, die für öffentliche Zwecke (Verkehr, öffentliche Bauten etc.) oder als Ersatz- oder Tauschland benötigt werden (§ 25 Abs. 5).

Das Planungsverfahren

Das Bestreben, die Planung im rechtsstaatlich-demokratischen Sinne auszugestalten und angesichts des Ausschlusses individueller gerichtlicher Anfechtbarkeit gegen denkbare Mißbräuche zu sichern, hat zu einer starken Formalisierung des Planaufstellungsverfahrens geführt, welches — nunmehr für den Flächennutzungsplan und den Bebauungsplan gleichgestaltet — folgende Stationen vorsieht:

- a) Beschluß des Gemeinderats zur Aufstellung eines Bauleitplanes,
- b) Planerarbeitung unter Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (§ 2 Abs. 5),
- c) Beschluß des Gemeinderats über den Planentwurf,
- d) öffentliche Auslegung des Planentwurfs auf die Dauer eines Monats zur Entgegennahme von Bedenken und Anregungen,
- e) Beschluß der Gemeinde über die eingegangenen Anregungen und Bedenken: Feststellung des Planes,
- f) Genehmigungsvorlage,
- g) öffentliche Bekanntmachung der Genehmigung (§ 6 Abs. 6), zu der bei dem Bebauungsplan noch die (zweite) öffentliche Auslegung des genehmigten Bebauungsplanes kommt (§ 12).

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 den Erlaß der Vorkaufsrechtssatzung (§ 25 Abs. 1), für den Erlaß einer Veränderungssperre (§ 14 Abs. 1) und für das Verlangen der Zurückstellung von Baugesuchen (§ 15).

Die in § 2 Abs. 6 zugelassenen Bedenken und Anregungen sind formlose Rechtsbehelfe. Jedoch ist die Gemeinde verpflichtet, über diese zu entscheiden, und sie, soweit ihnen nicht stattgegeben wird, mit einer Stellungnahme der Genehmigungsbehörde bekannt zu geben, damit diese prüfen kann, ob die Berücksichtigung etwa doch aus Rechtsgründen geboten wäre. Von den Einsprechenden selbst können die Bedenken und Anregungen im Rechtsweg nicht verfolgt werden. Für den Flächennutzungsplan folgt dies schon daraus, das er dem Bürger gegenüber rechtlich nicht relevant ist, beteiligten Behörden gegenüber möglicherweise eintretende Rechtswirkungen schon durch den Widerspruch nach § 7 Satz 1 beseitigt werden können. Gegen den Bebauungsplan ist die Anfechtungsklage unzulässig, da der Bebauungsplan eine Satzung darstellt. Nur in den Ländern, die die

Normenkontrollklage zulassen, wäre diese ein in Betracht kommender Rechtsbehelf. Im allgemeinen wird der einzelne Bürger den Bebauungsplan nur incidenter mit der etwa gegen die versagte Bauerlaubnis gerichteten Anfechtungsklage angreifen können.

Die Erarbeitung der Pläne

Das Gesetz unterscheidet zwischen der Aufstellung von Bauleitplänen und deren Ausarbeitung. Das Ergebnis der Ausarbeitung ist der „Entwurf“ (vgl. § 2 Abs. 6). Das Ergebnis des Planaufstellungsverfahrens ist der Bauleitplan. Nur mit der förmlichen Planaufstellung befassen sich die Verfahrensvorschriften des Bundesbaugesetzes. Der Ausarbeitung der Pläne ist lediglich eine wenig bedeutsame Vorschrift gewidmet. Sie ermächtigt die Landesregierungen, Stellen zu bestimmen, die verpflichtet sind, auf Antrag der Gemeinden Bauleitpläne für diese auszuarbeiten (§ 2 Abs. 3). Um durch diese Formulierung veranlaßte Zweifel auszuschließen, wird in der gleichen Vorschrift klar gestellt, daß das Recht der Gemeinden, andere fachlich geeignete Personen zu beauftragen, unberührt bleibt. Darüber hinaus liegt es in dem unbestrittenen Organisationsrecht der Gemeinde, ein eigenes Amt für Planungsaufgaben zu errichten. Das Zweckverbandsrecht und die Sondervorschrift des § 4 des Bundesbaugesetzes erweitern die hier bestehenden Gestaltungsmöglichkeiten.

Danach kommen als Planbearbeiter für die Gemeinde in Betracht:

- a) Das Planungsamt bei Städten und Gemeinden mit entsprechender Größe und Verwaltungskraft,
- b) ein von der Gemeinde kraft Dienst- oder Werkvertrages mit der Ausarbeitung des Planentwurfs beauftragter Planer,
- c) die von der Gemeinde in Anspruch genommene Ortsplanungsstelle, Beratungsstelle des Landkreises, der Bezirksregierung etc. (u. U. nach Maßgabe einer Verordnung gemäß § 2 Abs. 3),
- d) das Planungsamt einer benachbarten Gemeinde auf Grund privatrechtlichen Werkvertrages oder auf Grund öffentlich-rechtlicher Vereinbarung nach Zweckverbandsrecht,
- e) die Planungsstelle einer Planungsgemeinschaft nach privatrechtlichem Vereins- oder Gesellschaftsrecht oder nach Zweckverbandsrecht oder nach § 4 Bundesbaugesetz.

Alle vorerwähnten Möglichkeiten werden von der gegenwärtigen Praxis geübt, wobei die zuerst aufgeführten bei weitem überwiegen.

Die 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 Verantwortung aufzustellen sind“. Damit erkennt das Bundesgesetz die gemeindliche Planungshoheit, die so schon von der Mehrheit der Aufbaugesetze der Länder 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. Der aus den Koordinationsverhandlungen zwischen dem Bundestags- und dem Bundesratsausschuß hervorgegangene § 147 ist nur seinem äußeren Anschein

nach ein Kompromiß. Diese Vorschrift handelt zwar von der Übertragung gemeindlicher Aufgaben, setzt aber das Einvernehmen mit der Gemeinde voraus, wenn die oberste Landesbehörde der Gemeinde obliegende Aufgaben einer anderen Gebietskörperschaft oder einem Verbandsverband übertragen will, an dessen Willensbildung die Gemeinde mitwirkt.

In einer gewissen Konkurrenz zu § 147 Abs. 1, der im übrigen für alle im Baugesetz geregelten gemeindlichen Aufgaben gilt, steht der die Planungsverbandsbildung regelnde § 4. Nach dessen Absatz 2 kann ein solcher Zusammenschluß nicht nur freiwillig, sondern unter den

dort geregelten Voraussetzungen als Zwangsverband gegründet werden. Da — wie bei Zweckverbänden — die einzelne Gemeinde ihre originären Zuständigkeiten soweit einbüßt, als diese zu Aufgaben des Verbandes erklärt werden, kann hier der Fall eintreten, daß die einer Gemeinde obliegenden 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 als Spezialnorm anzusprechen ist.

Die Baulandumlegung, Bestimmungen und Probleme

Von Professor Dr.-Ing. Willi Bonczek, Liegenschaftsdirektor der Stadt Essen

1. Begriff der Baulandumlegung

Ein wichtiges gesetzliches Verfahren zur Durchführung der städtebaulichen Planung ist die Baulandumlegung. Sie wird als Maßnahme zum Vollzug des Bebauungsplanes bezeichnet und stellt ein gesetzlich geregeltes Grundstückstauschverfahren dar, das auf Anordnung der Gemeinde durchgeführt werden kann. Zweck der Baulandumlegung ist es, entweder noch nicht zur Bebauung geeignetes Gelände, bisheriges Acker- oder Gartenland, bebauungsfähig zu machen (Aufschließungsumlegung) oder bereits erschlossenes Bauland, historischen Baugrund durch Wiederaufbau, Umbau oder Sanierung städtebaulich neu zu ordnen (Neuordnungsumlegung). Das Ziel der Umlegung ist nicht die Beschaffung von Straßenflächen, sondern die Aufschließung oder Neugestaltung bestimmter Gebiete durch Ausweisung von Grundstücken, die nach Lage, Form und Größe für die bauliche oder sonstige Nutzung im Sinne des Bebauungsplanes unmittelbar zu verwenden sind.

Innerhalb eines abgegrenzten Gebietes werden die darin liegenden bebauten oder unbebauten Grundstücke entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplanes nach Ausscheiden der für den öffentlichen Bedarf benötigten Flächen möglichst in dem gleichen Verhältnis der in das Verfahren eingebrachten Grundstücke neu verteilt. Mit der Ausweisung der neuen Baugrundstücke durch Plan und Verzeichnis gehen die alten Grundstücke rechtlich unter. Der Eigentumsübergang findet kraft Gesetzes und außerhalb des Grundbuchs statt.

2. Die Baulandumlegung als Mittel zur Verwirklichung der städtebaulichen Planung

Durch die Baulandumlegung ist die Berücksichtigung der mehr oder weniger zufälligen Eigentumsstruktur bei der Planung nicht mehr erforderlich. Dies ist von großer Bedeutung für den Städteplaner. Ihn stören jetzt nicht mehr die Eigentumsgrenzen, ihre Schrägschnitte auf die neuen Straßenachsen. Er braucht keine Rücksicht zu nehmen auf die evtl. Begünstigung oder Benachteiligung einzelner Eigentümer. Er kann bei der Entwurfsbearbeitung größeres Gewicht auf die natürlichen Gegebenheiten des Geländes — auf die Geländeform, den Baugrund, die Bewachsung usw. — legen. Die Eigentumsgrenzen bilden kein Hindernis bei der Gestaltung des Baugebietes. Das Verkehrsnetz, die Entwässerung sowie die Stellung der Baukörper und ihre Gliederung zur Schaffung gesunder, gut belichteter Wohnungen sind nun die Hauptelemente des Bebauungsplanes. Gleichzei-

tig wird durch die Baulandumlegung die Planung interesse-neutral gemacht, denn die Regelung der neuen Eigentumsverhältnisse erfolgt in einem gesonderten Verfahren. Dieses regelt gleichzeitig die Verteilung der Lasten, die durch die Erschließung dieses Gebietes entstehen, wobei die auftretenden Wertvorteile auch berücksichtigt werden.

Nach der heutigen Auffassung hat die Umlegung die Aufgabe, Baugrundstücke nach den städtebaulichen Festlegungen des Bebauungsplanes zu schaffen. Es wird also nicht Land schlechthin zugeteilt, sondern Baugrundstücke, die nach Lage, Form und Größe den Festlegungen des Bebauungsplanes entsprechen. Dies gilt für die Stadterweiterung, aber in besonderem Maße für die Stadtsanierung.

Die Umlegungspraxis der letzten zehn Jahre hat gezeigt, daß man wegen der unterschiedlichen Aufgaben, die heute durch den Städtebau gestellt werden, mit einem Verfahren der Baulandumlegung im bisherigen Sinne nicht mehr auskommt. Wir müssen unterscheiden zwischen Aufschließungsumlegung, bei der bisheriges Acker- oder Gartenland zu neuem Bauland erschlossen werden soll, und zwischen Neuordnungsumlegung, bei der bisheriger Baugrund durch Wiederaufbau, Umbau oder Sanierung umgeformt werden soll. Entsprechend den Besonderheiten bei einer Aufschließung bzw. bei einer Neuordnung muß die Zuteilung der neuen Grundstücke im ersten Falle im Verhältnis der Flächen oder Werte bzw. im zweiten Falle ein Austausch der alten Grundstücke gegen neue Baugrundstücke auf der Grundlage der tatsächlichen Wertverhältnisse erfolgen.

Die Bedeutung der Baulandumlegung wurde erst in neuerer Zeit beim Aufbau der zerstörten Stadtgebiete allgemein anerkannt. Diese Bedeutung nimmt aber keineswegs mit dem Abschluß der Aufgabe „Wiederaufbau der zerstörten Städte“ ab. Vor uns stehen noch bedeutungsvollere Aufgaben, nämlich der Umbau der Städte infolge des immer zunehmenden Verkehrs und die Sanierung der überalterten Stadtgebiete. Für diese Aufgabe ist in unserem Rechtsstaat die Umlegung ein unerläßliches Mittel für den Vollzug des Bebauungsplanes.

Ich möchte sagen, die Umlegung ist die unabdingbare Folge unserer durch die Verfassung begründeten Auffassung vom Eigentum am Grund und Boden bei der städtebaulichen Neuordnung unserer Städte. Wenn in unserer heutigen Staatsform der Schutz des Eigentums am Grund und Boden innerhalb seiner sozialen Schranken herausgestellt wird — ohne die Sozialbindung ist