

Öffentliches Baurecht Band I: Bauplanungsrecht

Bearbeitet von
Prof. Dr. Klaus Finkelnburg, Prof. Dr. Karsten Michael Ortloff, Prof. Dr. Martin Kment

7. Auflage 2017. Buch. XXVI, 500 S. Kartoniert
ISBN 978 3 406 70187 0
Format (B x L): 16,0 x 24,0 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Öffentliches Baurecht, Vergaberecht](#)

Zu [Inhalts-](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

The logo for beck-shop.de features the text 'beck-shop.de' in a bold, red, sans-serif font. Above the 'i' in 'shop' are three red dots of increasing size. Below the main text, 'DIE FACHBUCHHANDLUNG' is written in a smaller, red, all-caps, sans-serif font.

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

dem er indes in seiner Sperrwirkung gleicht: Was im Widerspruch zu seinen Festsetzungen steht, ist im Plangebiet unzulässig, auch wenn es nach §§ 34 oder 35 BauGB zulässig wäre. Auch die Festsetzungen des einfachen Bebauungsplans können über § 31 BauGB erweitert⁶⁸ und über § 15 BauNVO eingeschränkt werden.

c) Der vorhabenbezogene Bebauungsplan

Durch den vorhabenbezogenen Bebauungsplan kann die Gemeinde nach Maßgabe von § 12 BauGB **ohne Bindung** an § 9 BauGB und die Bestimmungen der BauNVO (§ 12 III BauGB) die Zulässigkeit von Vorhaben bestimmen, wenn sich der Vorhabenträger vertraglich zur Durchführung des Vorhabens und der Erschließungsmaßnahmen und ganz oder teilweise zur Tragung der Planungs- und Erschließungskosten verpflichtet („Durchführungsvertrag“).⁶⁹ In seinem Geltungsbereich ist nach § 30 II BauGB ein Vorhaben zulässig, wenn es dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist. 30

2. Einteilung der Bebauungspläne nach ihrem Verhältnis zum Flächennutzungsplan

Nach ihrem **Verhältnis zum Flächennutzungsplan** lassen sich vier Grundtypen des Bebauungsplans unterscheiden: der aus dem Flächennutzungsplan und der im Parallelverfahren entwickelte, der vorzeitige und der selbstständige Bebauungsplan.⁷⁰ 31

a) Der aus dem Flächennutzungsplan entwickelte Bebauungsplan

Nach § 8 II 1 BauGB ist der Bebauungsplan, gleichgültig ob qualifiziert, einfach oder vorhabenbezogen, grundsätzlich **aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln**.⁷¹ Dieser Bebauungsplan, der dem System zweistufiger Bauleitplanung entspricht, bedarf keiner aufsichtsbehördlichen Genehmigung,⁷² während alle nicht aus einem Flächennutzungsplan entwickelten Bebauungspläne von der Gemeinde erst nach Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde in Kraft gesetzt werden dürfen (§ 10 II BauGB). Die Gemeinde wird daher bestrebt sein, ihre Bebauungspläne möglichst aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln, um in den Genuss der Genehmigungsfreiheit zu gelangen. „Entwickeln“ bedeutet in diesem Zusammenhang sowohl Bindung an die Darstellungen des Flächennutzungsplans als auch die gestalterische Freiheit der Gemeinde, die Grundkonzeption des Flächennutzungsplans planerisch fortzuschreiben.⁷³ **Abweichungen** von den Darstellungen des Flächennutzungsplans sind deshalb zulässig, sofern sie sich als Ergebnis des Übergangs von der vorbereitenden in die stärker verdeutlichende Planungsstufe des Bebauungsplans rechtfertigen lassen und der Grundkonzeption des Flächennutzungsplans nicht widersprechen bzw. ihr gegenüber unwesentlich sind.⁷⁴ **Keine Bindungen** existieren, soweit der Flächennutzungsplan infolge seiner Grobmaschigkeit keine relevanten Darstellungen enthält. 32

⁶⁸ BVerwG NJW 1964, 2442 (2444).

⁶⁹ Näheres dazu unten § 10.

⁷⁰ Umfassend hierzu Finkelburg, in: FS Weyreuther, 1993, S. 111 ff.

⁷¹ BVerwG NVwZ 2010, 1430 Rn. 18; VGH Kassel ZfBR 2010, 588 (590).

⁷² Er kann jedoch gem. § 246 Ia BauGB durch Landesrecht einer Anzeigepflicht unterworfen werden.

⁷³ Zum Folgenden BVerwG NJW 1975, 1985 (1986); BRS 67 Nr. 55. Siehe auch Runkel, ZfBR 2009, 298.

⁷⁴ BVerwG BRS 67 Nr. 55; NVwZ 2006, 87 (90); NVwZ 2007, 825 (826); NVwZ 2011, 680 Rn. 43; VGH Mannheim NVwZ-RR 1998, 614 L; VGH Kassel ZfBR 2010, 588 (590).

- 33 Dass es bei dem Entwicklungsgebot vor allem darum geht, die sich aus dem Flächennutzungsplan ergebende geordnete städtebauliche Entwicklung zu wahren, belegt § 214 II Nr. 2 BauGB. Danach ist eine **Verletzung des Entwicklungsgebots** für die Rechtswirksamkeit des Bebauungsplans **unbeachtlich**, wenn die sich aus dem Flächennutzungsplan ergebende geordnete städtebauliche Entwicklung nicht beeinträchtigt worden ist. Trotz äußerlicher Abweichung von den Darstellungen des Flächennutzungsplans sind deshalb Festsetzungen des Bebauungsplans noch aus dem Flächennutzungsplan entwickelt, wenn
- in einem als Wohnbaufläche oder als Mischgebiet dargestellten Gebiet eine kleine öffentliche Grünfläche, eine Gemeinbedarfsfläche oder eine Schule festgesetzt werden, die der Wohnbevölkerung dienen sollen;⁷⁵
 - in einem Gebiet, für das der Flächennutzungsplan Wohnbauflächen mit eingestreuten Flächen für den Gemeinbedarf darstellt, der Bebauungsplan den Standort der Gemeinbedarfsflächen verschiebt;⁷⁶
 - wenn das im Flächennutzungsplan dargestellte Nutzungsmaß überschritten wird, sofern die Voraussetzungen des § 17 II oder III BauNVO vorliegen;⁷⁷
 - wenn im Flächennutzungsplan eine Waldfläche ausgewiesen ist, die später im Bebauungsplan als Fläche zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft (§ 9 I Nr. 20 BauGB) ausgewiesen wird.⁷⁸
- 34 Dagegen ist der Bebauungsplan **nicht** mehr aus dem Flächennutzungsplan **entwickelt**, wenn
- eine als Forstgelände oder Grünfläche dargestellte Fläche als Baugebiet,⁷⁹
 - eine dargestellte Wohnbaufläche als Weinbaufläche,⁸⁰
 - eine dargestellte gemischte Baufläche als Industriegebiet,⁸¹
 - ein dargestellter Hauptverkehrszug als Wohnbaufläche dargestellt wird,⁸²
 - eine dargestellte landwirtschaftliche Nutzfläche als Standort für ein Hochhaus⁸³ oder
 - das Maß der baulichen Nutzung erheblich über das dargestellte Maß hinaus⁸⁴
- festgesetzt wird. Gleiches gilt, wenn der Bebauungsplan die Errichtung von **Windenergieanlagen** für mehr als die Hälfte der Fläche ausschließt, die nach den Darstellungen des Flächennutzungsplans für die Errichtung von Windenergieanlagen geeignet ist.⁸⁵
- 35 Von einem „Entwickeln“ aus dem Flächennutzungsplan kann zudem nicht gesprochen werden, wenn der Bebauungsplan vom Flächennutzungsplan abweicht, um **veränderten tatsächlichen Verhältnissen**, denen der Flächennutzungsplan nicht mehr entspricht, Rechnung zu tragen. Die Gemeinde muss vielmehr die veränderte

⁷⁵ BVerwG BRS 35 Nr. 20; OVG Berlin LKV 1996, 27; VGH München BRS 38 Nr. 19.

⁷⁶ VGH Mannheim BRS 32 Nr. 11.

⁷⁷ So OVG Berlin LKV 1996, 27 (28); NVwZ-RR 1995, 69 (70 ff.).

⁷⁸ BVerwG NVwZ-RR 2003, 406 (407).

⁷⁹ BVerwG NJW 1975, 1985 (1986); OVG Hamburg BRS 40 Nr. 24; OVG Saarlouis BRS 30 Nr. 2. Vgl. auch BVerwG NVwZ-RR 1995, 484 f.: Kein Vereinshaus auf einer als „Grünfläche – Fläche für Freikörperkultur“ dargestellten Fläche.

⁸⁰ VGH Kassel NVwZ 1988, 541 f.

⁸¹ VGH Mannheim BRS 27 Nr. 1. Bedenklich OVG Münster BRS 28 Nr. 10, das die Ausweisung eines als Kleinsiedlungsgebiet dargestellten Gebiets als reines Wohngebiet für zulässig hält.

⁸² VGH Kassel BRS 69 Nr. 41.

⁸³ OVG Koblenz BRS 32 Nr. 12.

⁸⁴ OVG Berlin NVwZ-RR 1995, 69 (70 ff.).

⁸⁵ OVG Münster BRS 67 Nr. 7.

Situation durch Änderung des Flächennutzungsplans bewältigen, bevor sie situationsgerechte Bebauungspläne festsetzt.⁸⁶

b) Der im Parallelverfahren entwickelte Bebauungsplan

Zur Beschleunigung der Bebauungsplanung kann nach § 8 III 1 BauGB mit der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplans begonnen werden, während gleichzeitig⁸⁷ der Flächennutzungsplan aufgestellt, geändert oder ergänzt wird. Das Gesetz bezeichnet dies als „Parallelverfahren“.⁸⁸

Das Entwicklungsgebot ist beim Parallelverfahren modifiziert.⁸⁹ Auch hier ist der Bebauungsplan zu „entwickeln“, allerdings nicht aus einer vorhandenen flächenplanerischen Darstellung, sondern aus dem **Entwurf** des parallel in der Aufstellung oder Änderung befindlichen Flächennutzungsplans.⁹⁰ Das Parallelverfahren ist gekennzeichnet durch eine **inhaltliche Abstimmung** zwischen den beiden Planentwürfen.

Wird der parallel entwickelte Bebauungsplan **zeitlich nach dem Flächennutzungsplan** festgesetzt, mündet das Parallelverfahren in das zweistufige Verfahren des § 8 II 1 BauGB, für das uneingeschränkt das Entwicklungsgebot gilt. Der Bebauungsplan bedarf dann keiner Genehmigung (arg. § 10 II 1 BauGB).

Der Bebauungsplan kann **vor dem Flächennutzungsplan** bekannt gemacht werden (§ 8 III 2 BauGB), wenn nach dem Stand der Planungsarbeiten die Annahme gerechtfertigt ist, dass er aus den künftigen Darstellungen des Flächennutzungsplans entwickelt sein wird.⁹¹ Diese Prognose erfordert einen hinreichend fortgeschrittenen Stand des Flächennutzungsplanverfahrens, eine Art „Planreife“.⁹² Solange diese Prognose nicht möglich ist, kann der parallel entwickelte Bebauungsplan nicht vorzeitig bekannt gemacht werden. Er muss zurückgestellt werden, bis der Flächennutzungsplan die notwendige Planreife erlangt hat. Erweist sich die auf verlässlicher Grundlage mit gebotener Sorgfalt erstellte **Prognose nachträglich als unrichtig** und wird die Flächennutzungsplanung doch noch geändert, berührt dies die Rechtmäßigkeit des vorzeitig bekanntgemachten Bebauungsplans nicht. Der vor dem Flächennutzungsplan bekanntgemachte Bebauungsplan bedarf grundsätzlich nach § 10 II 1 BauGB der **Genehmigung** der höheren Verwaltungsbehörde. Eine Ausnahme gilt nur für den Fall, dass der im Parallelverfahren aufgestellte Flächennutzungsplan zum Zeitpunkt der Bekanntmachung des Bebauungsplans bereits von der höheren Verwaltungsbehörde genehmigt, aber mangels Bekanntmachung der Genehmigung noch nicht wirksam geworden ist.⁹³ Eine Verletzung des § 8 III BauGB ist unter den

⁸⁶ BVerwG NVwZ 2000, 197 f. Bedenklich deshalb OVG Koblenz BRS 32 Nr. 10; VGH Mannheim BRS 32 Nr. 9.

⁸⁷ Nicht danach: VGH Mannheim BRS 52 Nr. 29.

⁸⁸ Das zur schnelleren Durchführung der Planungsverfahren von der Praxis *praeter legem* entwickelte Parallelverfahren war von BVerwG NJW 1975, 1985 bereits gebilligt worden, bevor es 1979 in das BBauG aufgenommen wurde.

⁸⁹ Dazu und zum Folgenden BVerwG NVwZ 1985, 485 (486) zu dem in S. 2 von § 8 III BauGB abweichenden § 8 III BBauG. Ähnlich schon BVerwG NJW 1979, 1516.

⁹⁰ BK/Philipp/Tepperwien, BauGB, § 8 Rn. 18.

⁹¹ Bielenberg, Einige Vollzugsprobleme des neuen Baugesetzbuches, ZfBR 1988, 55 (57); BKL/Mitschang, BauGB, § 8 Rn. 9.

⁹² Die Anforderungen an die Planreife orientieren sich an § 33 I Nr. 2 BauGB; vgl. Jäde/Dirnberger/Spieß, BauGB, § 8 Rn. 10; EZBK/Bielenberg/Runkel, BauGB, § 8 Rn. 48.

⁹³ BVerwG BRS 73 Nr. 43.

Voraussetzungen des § 214 II Nr. 4 BauGB für die Rechtswirksamkeit des Bebauungsplans unbeachtlich.⁹⁴

- 40 Das Parallelverfahren wird erstens bei der **erstmaligen Aufstellung** des Flächennutzungsplans angewandt und konkurriert hier mit dem vorzeitigen Bebauungsplan i. S. des § 8 IV BauGB.⁹⁵ Zweitens und vor allem findet es Anwendung, wenn ein **Flächennutzungsplan ergänzt** oder **geändert** werden muss, weil sich ein von der Gemeinde beabsichtigter Bebauungsplan nicht aus ihm entwickeln lässt. Der vorzeitige Bebauungsplan steht in diesem Fall nicht zur Verfügung. Hier ist das Parallelverfahren zu wählen, da es der regelmäßig vorhandenen Zeitnot angemessen Rechnung trägt. Die parallele Änderung des Flächennutzungsplans zur Ermöglichung einer konkreten Bebauungsplanung relativiert allerdings nicht unerheblich die Beständigkeit des Flächennutzungsplans. Dies ist durchaus **kritisch** zu bewerten:⁹⁶ Der Flächennutzungsplan wird anfällig gegenüber Änderungswünschen. Die Selbstbindung der Gemeinde durch den Flächennutzungsplan wird zur Disposition gestellt, der Bebauungsplan in Wirklichkeit nicht mehr aus dem Flächennutzungsplan entwickelt, sondern der Flächennutzungsplan durch parallele Änderung den Bedürfnissen des beabsichtigten Bebauungsplans angepasst. Dem Entwicklungsgebot wird nur noch formal Rechnung getragen.

c) Der vorzeitige Bebauungsplan

- 41 In **Abkehr vom Prinzip der Zweistufigkeit** besteht nach § 8 IV 1 BauGB die Möglichkeit, einen Bebauungsplan aufzustellen, zu ändern, zu ergänzen oder aufzuheben, bevor der Flächennutzungsplan aufgestellt ist. Hierzu ist allerdings der Nachweis erforderlich, dass dringende Gründe dieses Vorgehen erfordern und der anvisierte Bebauungsplan der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung des Gemeindegebiets nicht entgegenstehen wird. Das Gesetz bezeichnet diesen Bebauungsplan als „vorzeitigen Bebauungsplan“. Er ist nach § 10 II 1 BauGB von der höheren Verwaltungsbehörde zu **genehmigen**.
- 42 Wie bereits angeklungen, ist Voraussetzung für die Aufstellung eines vorzeitigen Bebauungsplans – erstens –, dass **„dringende Gründe“** dies erfordern. Damit ist sichergestellt, dass der vorzeitige Bebauungsplan den Flächennutzungsplan nicht allgemein verdrängt, ihn nicht dahin denaturiert, schließlich nur noch darstellen zu können, was vorzeitige Bebauungspläne bereits festgesetzt haben. „Dringende Gründe“ liegen vor, wenn nach den konkreten städtebaulichen Erfordernissen eine geordnete städtebauliche Entwicklung die Festsetzung eines Bebauungsplans bereits vor Inkrafttreten des Flächennutzungsplans erfordert, wenn durch das Warten auf den Flächennutzungsplan die städtebauliche Entwicklung mehr gefährdet würde als durch einen vorzeitigen Bebauungsplan.⁹⁷ Es ist ohne Bedeutung, von wem es zu verantworten ist, dass noch kein Flächennutzungsplan vorhanden ist, da § 8 IV BauGB ausschließlich auf das objektive Kriterium der dringenden Gründe abstellt. Deshalb kann ein vorzeitiger Bebauungsplan auch bei **schuldhafter Verzögerung** der Flächennutzungsplanung oder bei **nachträglicher Unwirksamkeit** wegen Rechtsmängeln festgesetzt werden.⁹⁸ Nach § 214 II Nr. 1 BauGB ist es für die

⁹⁴ Siehe auch nachfolgend § 12 Rn. 29.

⁹⁵ Hierzu alsbald unter § 8 Rn. 41 ff.

⁹⁶ Dies gilt gerade auch vor dem Hintergrund, dass der Flächennutzungsplan durch die Regelung des § 13a II Nr. 2 BauGB ohnehin einen Bedeutungsverlust hinzunehmen hat; vgl. dazu ergänzend oben § 6 Rn. 105.

⁹⁷ BVerwG NVwZ 1985, 745 (746); BK/Phillipp/Tepperwien, BauGB, § 8 Rn. 20.

⁹⁸ BVerwG NVwZ 1992, 882 (883 f.); NVwZ 2000, 197 f.

Rechtswirksamkeit des Bebauungsplans unbeachtlich, wenn die Anforderungen an die „dringenden Gründe“ nicht richtig beurteilt worden sind.⁹⁹

Der vorzeitige Bebauungsplan darf – zweitens – der **beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung des Gemeindegebiets nicht entgegenstehen**. Er ist an den vorhandenen Absichten über die städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebiets zu messen.¹⁰⁰ Diese kupierte Form der Zweistufigkeit hat ihren guten Sinn. Gibt es bereits Vorstellungen für die Flächennutzungsplanung, die mehr als erste Überlegungen sind, muss darauf Rücksicht genommen werden. Fehlen Absichten der städtebaulichen Entwicklung, ist der vorzeitige Bebauungsplan nicht gebunden. Demnach schafft die Gemeinde selbst die Fakten für eine Bindung. Je mehr sie sich mit der städtebaulichen Entwicklung des Gemeindegebiets auseinandersetzt und je sicherer sich damit vorhersagen lässt, dass der vorzeitige Bebauungsplan mit der Grundkonzeption des künftigen Flächennutzungsplans vereinbar ist, desto geringere Anforderungen sind an die den vorzeitigen Bebauungsplan rechtfertigenden dringenden Gründe zu stellen.¹⁰¹ Sobald die Planungsabsichten Eingang in ein förmlich eingeleitetes Verfahren der Flächennutzungsplanung gefunden haben, steht es der Gemeinde frei, nunmehr den Weg des Parallelverfahrens (§ 8 III BauGB) zu wählen. Sie befreit sich damit von dem Erfordernis dringender Gründe für die vorzeitige Bebauungsplanung, das sie gegen die Notwendigkeit enger inhaltlicher Abstimmung von Bauungs- und Flächennutzungsplanung eintauscht.¹⁰²

Dank der Möglichkeit des vorzeitigen Bebauungsplans vermag das **Fehlen des Flächennutzungsplans** die Bebauungsplanung der Gemeinde nicht völlig zu blockieren. Die Gemeinde braucht nicht zunächst oder parallel einen Flächennutzungsplan aufzustellen, sondern kann vorzeitige Bebauungspläne festsetzen. Diese Möglichkeit endet mit dem Inkrafttreten des Flächennutzungsplans. Fortan muss die Gemeinde die Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan entwickeln. Daher kann ein vorzeitiger Bebauungsplan trotz „dringender Gründe“ nicht aufgestellt werden, wenn ein Flächennutzungsplan zwar vorhanden ist, aber zur Ermöglichung des Bebauungsplans geändert werden muss.¹⁰³ Die Gemeinde ist nun gezwungen, zuvor oder im Parallelverfahren den Flächennutzungsplan zu ändern. Erst dann kann sie auf der Grundlage der Änderung den Bebauungsplan festsetzen. Ist ein Flächennutzungsplan wegen Fehlerhaftigkeit unwirksam, bleibt § 8 IV 1 BauGB allerdings anwendbar.¹⁰⁴

d) Der „unechte“ vorzeitige Bebauungsplan

§ 8 IV 2 BauGB ermöglicht es, in evidenter **Durchbrechung des Prinzips der Zweistufigkeit** einen vorzeitigen Bebauungsplan trotz vorhandenen Flächennutzungsplans aufzustellen, sofern Gebiets- oder Bestandsänderungen von Gemeinden oder anderen Veränderungen der Zuständigkeit für die Aufstellung von Flächennutzungsplänen eingetreten sind. Auch für den „unechten“ vorzeitigen Bebauungsplan nach § 8 IV 2 BauGB sind **dringende Gründe** erforderlich.¹⁰⁵ Zudem darf er der **beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung des Gemeindegebiets nicht entgegenstehen**. Zur scheinbaren Wiederherstellung des Prinzips der Zweistufigkeit ist der Flächennut-

⁹⁹ Siehe hierzu auch nachfolgend § 12 Rn. 26.

¹⁰⁰ Hierzu *OVG Saarlouis* BRS 38 Nr. 18.

¹⁰¹ *BVerwG NVwZ* 1985, 745 (746).

¹⁰² So *BVerwG NVwZ* 1985, 485 (486).

¹⁰³ *BVerwG NJW* 1975, 1985 (1987); *Jarass/Kment*, BauGB, § 8 Rn. 9.

¹⁰⁴ *BVerwG NVwZ* 1992, 882 (883); *NVwZ* 2000, 197 f.

¹⁰⁵ Vgl. *VGH Kassel* BRS 55 Nr. 49 zur Vorgängervorschrift. Siehe auch *BK/Philipp/Tepperwien*, BauGB, § 8 Rn. 23.

zungsplan im Wege der Berichtigung nachträglich anzupassen. Dies zeigt die Bedenklichkeit des unecht vorzeitigen Bebauungsplans, der die Funktion des Flächennutzungsplans, erste Planungsstufe zu sein, bis zur Unkenntlichkeit denaturiert. Der bisherige Inhalt des Flächennutzungsplans wird funktionslos und die Gemeinde wird ermächtigt und verpflichtet, die durch die Obsoleszenz entstandene Lücke durch Anpassung des Flächennutzungsplans an den Bebauungsplan zu schließen. Sie hat den Inhalt des Bebauungsplans in die „grobmaschigere“ Sprache des Flächennutzungsplans zu transponieren und analog § 6 V BauGB ortsüblich bekanntzumachen, dass der Flächennutzungsplan durch Anpassung inhaltlich geändert worden ist. Eine **Genehmigung** der höheren Verwaltungsbehörde ist nur für den vorzeitigen Bebauungsplan (§ 10 II 1 BauGB), nicht für die Anpassung des Flächennutzungsplans erforderlich.

e) Der selbstständige Bebauungsplan

- 46 Nach § 8 II 2 BauGB ist ein Flächennutzungsplan nicht erforderlich, wenn der Bebauungsplan ausreicht, um die städtebauliche Entwicklung zu ordnen. Dies schränkt die Pflicht der Gemeinde zur Flächennutzungsplanung ein – insoweit gehört diese Regelung systematisch eigentlich zu § 5 I BauGB – und ermächtigt die Gemeinde gleichzeitig zum Erlass eines Bebauungsplans ohne Bindungen an höherstufige Vorgaben eines Flächennutzungsplans. Zutreffend bezeichnet § 214 II Nr. 1 BauGB ihn als „selbstständigen“ Bebauungsplan.¹⁰⁶ Er bleibt aber inhaltlich ein **Bebauungsplan wie jeder andere**. Der selbstständige Bebauungsplan bedarf der **Genehmigung** der höheren Verwaltungsbehörde (§ 10 II 1 BauGB). Nach § 214 II 1 BauGB ist es für die Rechtswirksamkeit des selbstständigen Bebauungsplans jedoch unbeachtlich, wenn die Anforderungen des § 8 II 2 BauGB nicht richtig beurteilt worden sind.
- 47 Dank § 8 II 2 BauGB führt die **fehlende Erforderlichkeit eines Flächennutzungsplans** (§ 1 III BauGB)¹⁰⁷ nicht zu einer Sperre für die verbindliche Bauleitplanung. Die Gemeinde ist bei nicht erforderlichem Flächennutzungsplan nicht auf das Instrument des vorzeitigen Bebauungsplans beschränkt, sondern kann sich in den Grenzen des § 8 II 2 BauGB des selbstständigen Bebauungsplans bedienen. Dies stellt eine echte Abkehr vom Prinzip der Zweistufigkeit dar.
- 48 Der selbstständige Bebauungsplan ist zulässig, wenn er ausreicht, um die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde insgesamt – also im gesamten Gemeindegebiet – zu ordnen.¹⁰⁸ Dies ist nur bei kleinen Gemeinden mit geringer baulicher Entwicklung denkbar. Die **praktische Bedeutung** des selbstständigen Bebauungsplans ist deshalb eher gering. **Nicht** erforderlich ist es, dass der selbstständige Bebauungsplan gleich einem Flächennutzungsplan (§ 5 I BauGB) das **gesamte Gemeindegebiet** umfasst.¹⁰⁹ Da die unerlässliche Parzellenschärfe dem Bebauungsplan maßstäbliche Grenzen setzt, würde § 8 II 2 BauGB praktisch unanwendbar, wenn man für den selbstständigen Bebauungsplan das gesamte Gemeindegebiet als Geltungsbereich fordern würde. Nicht ein gemeindeumfassender Geltungsbereich, sondern eine **gemeindeumfassende Ordnungskraft** ist notwendig. Reicht die Ordnungskraft des selbstständigen Bebauungsplans nicht aus und bedarf es deshalb zur Ordnung der städtebaulichen Entwicklung mehrerer Bebauungspläne, ist § 8 II 2 BauGB unanwendbar. Nicht ohne Grund formuliert § 8 II 2 BauGB, „der“ Bebauungsplan müsse ausreichen, um die städtebauliche Entwicklung zu ordnen. Wer anderes zu-

¹⁰⁶ Siehe dazu ausführlich *Finkelburg*, in: FS Weyreuther, 1993, S. 111 (116 ff.).

¹⁰⁷ Vgl. zur Erforderlichkeit von Bauleitplänen auch oben § 5 Rn. 7 ff.

¹⁰⁸ Ebenso OVG Saarland BRS 35 Nr. 18; OVG Koblenz BRS 36 Nr. 15; *Jarass/Kment*, BauGB, § 8 Rn. 14; EZBK/*Bielenberg/Runkel*, BauGB, § 8 Rn. 41 ff.

¹⁰⁹ Schrödter/*Schrödter*, BauGB, § 8 Rn. 22; a. A. OVG Saarland BRS 35 Nr. 18.

lässt, öffnet das Tor für eine punktuelle Überplanung des Gemeindegebiets ohne vorherige Ordnung durch einen Flächennutzungsplan. Diese Konzeption kann lediglich durch die Aneinanderreihung vorzeitiger Bebauungspläne (§ 8 IV BauGB) verwirklicht werden. Diese verlangen allerdings dringende Gründe für die vorzeitige Bebauungsplanung. Überdies wird darauf geachtet, dass die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebiets nicht beeinträchtigt wird.¹¹⁰

Verfehlt ist es, aus § 8 II 2 BauGB die Befugnis der Gemeinde abzuleiten, ohne 49 Flächennutzungsplan Bebauungspläne festzusetzen, die nur einen kleinen Teil des Gemeindegebiets betreffen, wenn ihre Festsetzungen „die **Grundzüge der Bodenordnung im Gemeindegebiet nicht berühren**“. ¹¹¹ Hier wird für den selbstständigen Bebauungsplan auf das Erfordernis gesamtgemeindlicher Ordnungskraft verzichtet und als neuer Typus eines flächennutzungsplanfreien Bebauungsplans ein Bebauungsplan ohne gesamtgemeindliche Auswirkung geschaffen. Eine gesetzliche Grundlage gibt es hierfür nicht, weder in § 8 II 2 BauGB noch an anderer Stelle. Die Gemeinde muss auch in diesen Fällen den Weg des vorzeitigen Bebauungsplans nach § 8 IV BauGB gehen.¹¹²

Eine besondere Form des selbstständigen Bebauungsplans ist der **Bebauungsplan 50 der Innenentwicklung** nach § 13a BauGB.¹¹³ So erlaubt § 13a II Nr. 2 BauGB ebenfalls eine Durchbrechung des Prinzips der Zweistufigkeit und des darin verankerten Entwicklungsgebots. Nach Maßgabe des § 13a II Nr. 2 BauGB darf ein Bebauungsplan von den Darstellungen des Flächennutzungsplans abweichend aufgestellt werden, bevor der Flächennutzungsplan geändert oder ergänzt ist, sofern dies im Einklang mit der geordneten städtebaulichen Entwicklung des Gemeindegebiets verläuft.¹¹⁴ Kommt es zur Aufstellung eines abweichenden Bebauungsplans, ist der Flächennutzungsplan im Wege der Berichtigung anzupassen. Daraus folgt zugleich, dass der selbstständige Bebauungsplan *ipso iure* den Flächennutzungsplan ändert, ohne dass ein Änderungsverfahren durchzuführen ist.¹¹⁵

V. Rechtliche Bedeutung des Bebauungsplans

1. Rechtsnatur des Bebauungsplans

Der Bebauungsplan wird nach § 10 I BauGB von der Gemeinde als **Satzung** 51 beschlossen.¹¹⁶ Satzungen sind Rechtsvorschriften, die von einer dem Staat zugeord-

¹¹⁰ Siehe hierzu auch oben § 8 Rn. 43.

¹¹¹ So aber *VGH Mannheim* BRS 35 Nr. 19; 25 Nr. 5. Kritisch hierzu *OVG Saarlouis* AS 17, 260.

¹¹² Siehe bereits § 8 Rn. 43.

¹¹³ Vgl. dazu ausführlich *Robl*, Das beschleunigte Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung, 2010, S. 49 ff.

¹¹⁴ Vgl. *Jarass/Kment*, BauGB, § 13a Rn. 5; *Schrödter*, Der Bebauungsplan der Innenentwicklung – Teil 2, ZfBR 2010, 422 (423).

¹¹⁵ *Schrödter*, Der Bebauungsplan der Innenentwicklung – Teil 2, ZfBR 2010, 422 (424); *Scheidler*, Bebauungspläne der Innenentwicklung – das Verfahren nach § 13a BauGB, VR 2009, 181 (185).

¹¹⁶ Die Stadtstaaten Berlin und Hamburg bestimmen nach § 246 II BauGB, welche Form der Rechtssetzung an die Stelle der in § 10 BauGB vorgesehenen Satzung tritt. Das Land Bremen kann eine solche Bestimmung treffen. In Berlin ergeht nach §§ 4 ff. AGBauGB der Bebauungsplan als Rechtsverordnung des Bezirksamts oder des für die verbindliche Bauleitplanung zuständigen Mitglieds des Senats. In Hamburg werden nach § 3 I des Gesetzes über die Feststellung von Bauleitplänen und ihre Sicherung Bebauungspläne durch Rechtsverordnung des Senats, in den Fällen des § 3 II durch Gesetz der Bürgerschaft (sog. satzungsvertretendes Gesetz; dazu *BVerfG* NJW 1985, 2315) festgestellt. Bremen hat von der Ermächtigung des § 246 II BauGB keinen Gebrauch gemacht.

neten juristischen Person des öffentlichen Rechts im Rahmen der ihr gesetzlich verliehenen Autonomie mit Wirkung für die ihr angehörenden oder unterworfenen Personen erlassen werden.¹¹⁷ Der Bebauungsplan ist mithin **Rechtsnorm**.¹¹⁸ Dies gilt auch für den nach § 233 III BauGB oder § 173 III BBauG übergeleiteten Bebauungsplan.¹¹⁹

2. Rechtswirkungen des Bebauungsplans

- 52 Als Rechtssatz ist der Bebauungsplan aus sich heraus **unmittelbar** und für **jedermann verbindlich**.¹²⁰ Dies unterscheidet ihn vom Flächennutzungsplan.¹²¹ Auch Behörden und andere Träger öffentlicher Belange sind an ihn gebunden. Nur unter den Voraussetzungen der §§ 31, 37 BauGB können sie von ihm abweichen. **Ausnahmen** gelten für die unter § 38 BauGB fallenden Planungsträger.¹²² Der Bebauungsplan ist für alle ihm Unterworfenen der rechtliche Maßstab für die Zulässigkeit von Vorhaben im Plangebiet (§§ 29, 30 BauGB). Daneben bildet er nach § 8 I 2 BauGB die Grundlage für die weiteren, zur Verwirklichung der städtebaulichen Ordnung im Plangebiet erforderlichen Maßnahmen. Hierzu gehören das gemeindliche Vorkaufsrecht (§§ 24 I Nr. 1, 25 I Nr. 1 BauGB), die Umlegung (§ 45 S. 2 Nr. 1 BauGB), die Grenzregelung (§ 80 I BauGB), die Enteignung (§ 85 I Nr. 1 BauGB), die Erschließung (§ 125 I BauGB), die städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen (§§ 165 III, 166 BauGB) sowie die Bau-, Abbruch-, Rückbau- und Entsiegelungsgebote (§§ 176, 178, 179 ff. BauGB).

3. Rechtsschutz

- 53 Als Rechtsnorm kann der Bebauungsplan weder mit der Anfechtungs- noch mit der Feststellungsklage,¹²³ sondern nur mit der **Normenkontrolle** nach § 47 VwGO angegriffen werden.¹²⁴ Dies gilt auch dann, wenn der Bebauungsplan nach dem Recht der Stadtstaaten als Gesetz beschlossen wird.¹²⁵ Daneben unterliegt er der **Inzidenzkontrolle** in allen gerichtlichen Verfahren, deren Entscheidung von seiner Gültigkeit abhängt, insbesondere bei der Nachbarklage, bei Klagen auf Erteilung einer Baugenehmigung oder bei Klagen, die sich gegen die Ausübung des Vorkaufsrechts, gegen Maßnahmen der Bodenordnung oder der Enteignung richten.

¹¹⁷ Allgemein zu städtebaulichen Satzungen *Bönker*, Harmonisierung des Rechts der städtebaulichen Satzungen, 1995; *ders.*, UPR 1995, 55; *Stüer*, Städtebauliche Satzungen – Reformkonzept, DVBl 1995, 121.

¹¹⁸ Es wurde vor der gesetzgeberischen Klarstellung diskutiert, den Bebauungsplan als eine besondere Art des Verwaltungsakts auszugestalten; vgl. *Schmidt-Aßmann*, Vorüberlegungen zu einem neuen Städtebaurecht, DVBl 1984, 582 (586 f.); *Breuer*, Die Kontrolle der Bauleitplanung – Analyse eines Dilemmas, NVwZ 1982, 273 (280).

¹¹⁹ *BVerwG* NJW 1964, 2442 (2443 f.) zu § 173 III BBauG.

¹²⁰ *BVerwG* BRS 28 Nr. 6.

¹²¹ Siehe oben § 7 Rn. 45.

¹²² Siehe bereits § 5 Rn. 23.

¹²³ *BVerwG* Buchholz 406.11 § 10 BBauG Nr. 5. Auch die vorbeugende Feststellungsklage scheidet gegenüber in der Aufstellung befindlichen Bebauungsplänen aus, *BVerwG* NJW 1978, 554.

¹²⁴ Zur Verfassungsbeschwerde s. *Hoppe*, Planung und Pläne in der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, 1976, Bd. I S. 663.

¹²⁵ *BVerfG* NJW 1985, 2315 (2316 f.); *Drettmann*, Die Vereinbarkeit des Erlasses von Bebauungsplänen in Gesetzesform mit der Rechtsweggarantie des Art 19 Abs 4 GG, BauR 1985, 21 (22 ff.).