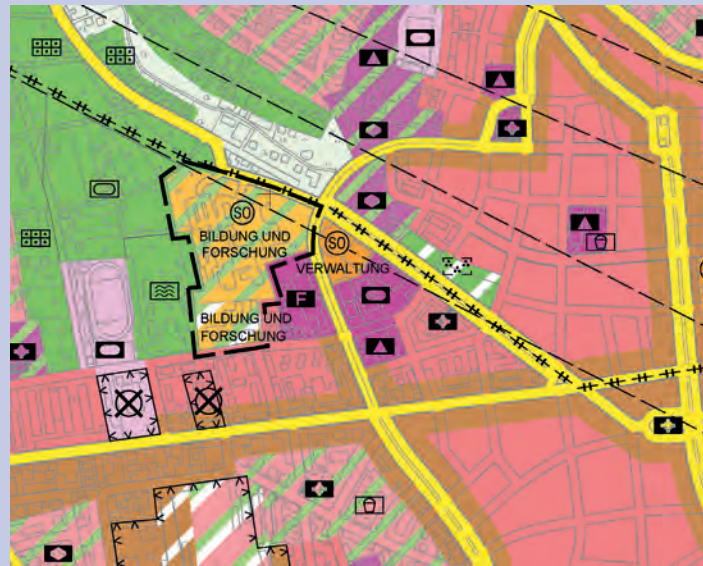


Dipl.-Ing. Manfred Müser

# Planungsrecht in der Kommunalpolitik



KommuneLinks –  
Kommunalpolitisches Forum  
Hessen e. V. (Hg.)

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	<b>Seite 3</b>
<b>Kapitel 1</b>	<b>5</b>
<b>Die Abhängigkeit kommunaler Planungen</b>	
Raumordnungsregionen	
Landesentwicklungsplan Hessen	
Regionalplanung	
<b>Kapitel 2</b>	<b>9</b>
<b>Vorbereitende Bauleitplanung</b>	
Kommunale Planungshoheit	
Aufgabe und Inhalte eines Flächennutzungsplans	
Planzeichenverordnung	
<b>Kapitel 3</b>	<b>13</b>
<b>Verbindliche Bauleitplanung</b>	
Einfacher und qualifizierter Bebauungsplan	
Vorhaben- und Erschließungsplan	
Städtebaulicher Wettbewerb	
Bebauungsplan der Innenentwicklung	
Befristete Einbeziehung von Außenbereichsflächen	
Städtebauliche Entwicklungskonzepte	
<b>Kapitel 4</b>	<b>26</b>
<b>Planverfahren bei Bauleitplänen</b>	
Von der Planungsidee zur Rechtskraft	
Das vereinfachte Baugenehmigungsverfahren	
Der 33er Stand	
Neue Teilhabe des Bürgers durch Planungsverfahren online	
<b>Kapitel 5</b>	<b>32</b>
<b>Die Baugebietskategorien der Baunutzungsverordnung</b>	
Vom reinen Wohngebiet bis zum Industriegebiet	
Sondergebiete für Einzelhandel	
Das Dörfliche Wohngebiet	
<b>Kapitel 6</b>	<b>39</b>
<b>Maß baulicher Nutzung</b>	
Grundflächenzahl	
Festsetzung einer Bauweise	
Nachweis des Vollgeschosses	
Geschossflächenzahl	
Orientierungswerte	
Ausnahmen und Befreiungen	
<b>Kapitel 7</b>	<b>45</b>
<b>Das Urbane Gebiet</b>	
Nachverdichtung der Städte	
Einordnung der neuen Baugebietskategorie	
Auswirkungen auf Immissionsrichtwerte	

<b>Kapitel 8:</b>	<b>50</b>
<b>Sicherungsmaßnahmen der Bauleitplanung</b>	
Veränderungssperre	
Zurückstellung von Baugesuchen	
<b>Kapitel 9</b>	<b>53</b>
<b>Abgrenzung zwischen Innen- und Außenbereich</b>	
Der unbeplante Innenbereich	
Der Außenbereich und das generelle Bauverbot	
Regelungsmöglichkeiten über kommunale Satzungen	
Innenentwicklung statt Außenentwicklung	
<b>Kapitel 10</b>	<b>59</b>
<b>Ferienwohnungen</b>	
Bauplanungsrechtliche Zuordnung	
<b>Kapitel 11</b>	<b>61</b>
<b>Geflüchtetenunterkünfte</b>	
Planungsrechtliche Erleichterungen	
Bauordnungsrechtliches Handeln	
<b>Kapitel 12</b>	<b>65</b>
<b>Störfallbetriebe</b>	
Achtungsabstand und angemessener Abstand	
Die Beziehung zwischen Bauleitplanung und Immissionsschutz	
Verankerung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Bauordnungsrecht	
<b>Kapitel 13</b>	<b>68</b>
<b>Umsetzung einer sozialen Stadtplanung</b>	
Sozialer Wohnungsbau	
Sektoraler Bebauungsplan	
<b>Kapitel 14</b>	<b>71</b>
<b>Berücksichtigung des Klimaschutzes in der kommunalen Bauleitplanung</b>	
Rechtliches Vorgehen der Städte und Gemeinden	
Schottergärten und der gesellschaftliche Wandel	
Lösungsansatz – Präsentationsfläche	
<b>Kapitel 15</b>	<b>77</b>
<b>Klimawandel und Versorgungssicherheit</b>	
Ausbau von Windenergieanlagen	
Ausbau von Photovoltaikanlagen	
Festsetzungen zu einer klimafreundlicheren Bauleitplanung	
<b>Kapitel 16</b>	<b>83</b>
<b>Die Sitzungsvorlage</b>	
Hilfen zum Umgang mit der Informationsmenge und -vielfalt	
Aufbau einer Sitzungsvorlage	
Fehlender Beschlussvorschlag	
<b>Anhang</b>	<b>86</b>
Quellenverzeichnis	86
Bildnachweis	86
Zum Autor	87
Zum Herausgeber	88

# Einleitung

Können Sie die Inhalte Ihres Seminars zum Planungsrecht nicht mal in einer Publikation zu Papier bringen? So wurde mir die Frage im Jahr 2010 nach einem Seminar in Nordrhein-Westfalen gestellt. Meine Antwort war: Ich weiß es nicht, aber man kann es ja mal versuchen. Hieraus entstanden nicht nur meine erste Broschüre zum Planungsrecht für kommunalpolitische Mandatsträger in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2011, sondern neben einer Überarbeitung in 2018 weitere Publikationen mit anderen Themen, die die kommunalpolitischen Mandatsträger interessieren. Mit der Zeit entwickelten auch andere Parteien und Bundesländer Interesse an meinen Publikationen, so dass ich die Broschüre von Nordrhein-Westfalen in 2021 für das Bundesland Brandenburg umschreiben durfte. Nun liegt Ihnen eine Variante für das Bundesland Hessen vor. Die Inhalte der aktuellen Varianten der Publikationen aus Nordrhein-Westfalen, Brandenburg und Hessen ähneln sich, sind aber niemals identisch. Dies liegt nicht nur am unterschiedlichen Aufbau der Regional- und Landesplanung und auch nicht an den unterschiedlichen Beispielstädten, sondern vielmehr an der Schnellebigkeit unserer Zeit auch im planungsrechtlichen Sinne. Bei der Erstellung der Publikation für Brandenburg hat der Auftraggeber bewusst auf die Verabschiedung des Baulandmobilisierungsgesetzes im Juni 2021 gewartet, um den aktuellsten Rechtsstand darzustellen. Die Entwicklungen des Jahres 2022 mit der unsicheren Versorgungslage im Energiesektor zeigen weitere wesentliche Veränderungen, die erst in 2022 geschrieben werden konnten. Aus diesem Grunde wurde das Thema Klimaschutz auf zwei Kapitel erweitert (Kapitel 14 und 15).

Dabei haben wir eigentlich noch genügend mit der letzten Krise und ihren Auswirkungen auf die Stadtentwicklung zu tun. Die Corona-Pandemie hat nicht nur negative Folgen für Deutschland gehabt, sondern auch die Arbeitswelt durch eine zunehmende Digitalisierung verändert.

Heimarbeitplätze und Videokonferenzen gehören inzwischen zum täglichen Handwerkszeug vieler Beschäftigter und sind aus dem beruflichen Alltagsleben nicht mehr wegzudenken. Das Arbeiten in den eigenen vier Wänden, die Teilhabe am Berufsleben ohne das Haus bzw. die Wohnung verlassen zu müssen, wird sich in den Raumprogrammen der Wohnhäuser in den nächsten Jahren widerspiegeln müssen, da unsere Arbeitsplätze zu Hause nur im seltensten Fall auch den Anforderungen der Arbeitsstättenrichtlinie oder Datenschutzverordnung entsprechen. Fahrten zum eigentlichen Arbeitsplatz können erheblich reduziert werden. Im Ergebnis verbessern sich somit unser Mobilitätsverhalten und damit die Klimabilanzen. Dabei werden wir nicht nur im heimatlichen Büro sitzen wollen. Vielmehr werden wir unser Arbeitsumfeld wie auch unsere Pausen gestalten wollen. Nicht jeder verfügt über einen großen Garten. Wir brauchen also Freiflächen, Erholungsräume und ein passendes Versorgungsangebot im direkten Umfeld der Wohnhäuser. Die zunehmende und erforderliche Digitalisierung wird auch die Stadtentwicklung in den nächsten Jahren nachhaltig verändern.

Aus der Digitalisierung und der aktuellen Klimadiskussion ergibt sich die Frage, wie wir in Zukunft wohnen und leben wollen. Wie groß müssen oder sollen unsere Baugrundstücke sein und welche klimaschutzrelevanten Festsetzungen sind wir bereit zu akzeptieren? Hierbei geht es nicht mehr nur um die Frage, ob Schottergärten akzeptabel sind oder nicht. Dies ist schließlich nur ein klimarelevantes Thema der Stadtentwicklung. Inhaltlich müssen weitere Themen folgen und deshalb wurden erstmals z.B. auch Frischluftschneisen, Photovoltaikanlagen im Außenbereich oder auch der Verzicht auf fossile Brennstoffe in neuen Wohngebieten thematisiert. Dies ist und kann sicherlich nicht abschließend sein. Es zeigt aber, dass Planung und Stadtentwicklung alles andere als trockene und langweilige Regelungen

sind. Es sind sich ständig verändernde Instrumente, mit denen Sie als kommunalpolitische Mandatsträger unsere Städte und Gemeinden beeinflussen und auf die Zukunft vorbereiten können. Dabei darf man nicht unterschätzen, dass planungsrechtliche Regelungen umfangreich und bisweilen verwirrend sein können. Manchmal ist selbst dann etwas geregelt, wenn eigentlich nichts geregelt wurde. Es wird aber auch nicht erwartet, dass gleich jedes Ratsmitglied oder jeder sachkundige Bürger zum Planungsfachmann oder zur Planungsfachfrau wird. Erwarten können die Bürger aber von ihren gewählten Vertretern ein Interesse und einen Einsatz im jeweiligen Zuständigkeitsbereich.

Selbstverständlich werden zunächst in der Publikation der Aufbau und die Grundlagen des Bauplanungsrechtes intensiv in den Kapiteln 1 bis 9 vorgestellt. Ab dem Kapitel 10 geht es dann in die Betrachtung einzelner Themenbereiche. Dabei werden neben dem großen Thema Klimaschutz auch Störfallbetriebe, Geflüchtetenunterkünfte, der soziale Wohnungsbau und Ferienwohnungen rechtlich dargestellt und erörtert. In Kapitel 16 gibt es abschließend eine Arbeitshilfe zum Umgang mit Sitzungsvorlagen.

Wie in allen Publikationen vorher, ist mir die Verständlichkeit der Themen wichtig, so dass weitestgehend auf rechtliche Grundlagen im Fließtext verzichtet wird. Zum Abschluss fast jedes Kapitels finden Sie einen gelben Infokasten, der Ihnen die entsprechende Rechtsquelle benennt, so dass Sie bei Bedarf jeden Bereich so vertiefen können, wie Sie es möchten.

Ich bedanke mich bei KommuneLinks des Landes Hessen für die Beauftragung und die Unterstützung bei der Erstellung.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei Personenbezeichnungen, personenbezogenen Hauptwörtern und Pronomen das generische Maskulinum verwendet. Entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung grundsätzlich für alle Geschlechter. Die verkürzte Sprachform hat nur redaktionelle Gründe und beinhaltet keine Wertung.

Nun wünsche ich Ihnen viel Vergnügen mit dieser Publikation und eine erfolgreiche Umsetzung in Ihre kommunalpolitische Arbeit.

Manfred Müser

Hamminkeln im Dezember 2022



# 1

## Die Abhängigkeit kommunaler Planungen

Die kommunale Bauleitplanung beginnt nicht erst auf dem eigenen Stadt- oder Gemeindegebiet. Trotz der sogenannten **kommunalen Planungshoheit** der Städte und Gemeinden kann nicht jede Kommune Pläne erstellen oder Straßen bauen, wie es ihr gefällt. Ganz im Gegenteil, denn dafür gibt es planerische Abhängigkeiten, die auf der Bundesebene beginnen und sich von dort bis auf die kommunale Ebene auswirken. Hierbei treten verschiedene Akteure auf politischer Ebene und auf der Verwaltungsseite in Erscheinung. Die kommunale Planungsebene ist die unterste Stufe eines hierarchischen Aufbaus, der in der Folge vorgestellt wird.

### Raumordnungsregionen

Die oberste Planungsebene findet man auf der Bundesebene. Das Raumordnungsgesetz gibt die **Ziele und Grundsätze der Raumordnung** für die gesamte Bundesrepublik Deutschland vor. Der Bund hat hierzu das gesamte Staatsgebiet in 97 sogenannte Raumordnungsregionen unterteilt. Das Bundesland Hessen wird dabei untergliedert in die Regionen Nordhessen, Osthessen, Mittelhessen, Rhein-Main und Starkenburg. Hierbei besteht die Raumordnungsregion 48 z. B. aus den Grundstücksflächen der kreisfreien Stadt Kassel sowie aus den Landkreisen Waldeck-Frankenberg und Kassel, dem Werra-Meißner-Kreis und dem Schwalm-Eder-Kreis.

Es wird also deutlich, dass eine solche Region aus mehreren Kreisen und Städten besteht. Die Anzahl der Städte und Gemeinden ist dabei unterschiedlich. Wichtiger als die Anzahl der Kreise, Städte und Gemeinden ist die Funktion, die eine solche Region für das gesamte Staatsgebiet übernimmt. Es gibt Raumordnungsregionen, die für ihre Dichte an Arbeits-

plätzen und die gute Verkehrsinfrastruktur bekannt sind wie z. B. die Rhein-Main-Region. Genauso wichtig sind die Freiraum- und Erholungsfunktionen, die mehr in den ländlichen Regionen z. B. Mittelhessens und Randlagen von Ballungsräumen zu finden sind.

Dieses funktionierende System soll nicht gestört werden, weshalb den Raumordnungsregionen ihre Aufgaben und Funktionen klar zugeteilt worden sind und neue Planungen sich an diese Vorgaben zu halten haben. Natürlich geht es bei diesen Planungen nicht um ein neues Wohngebiet oder eine Straßenführung in einer Stadt, sondern hier sind raumbedeutsame Planungen gemeint, wie der Bau einer neuen Einkaufsmall oder der Aus- und Umbau eines Flughafens. Solche Projekte verändern die wirtschaftliche Gesamtsituation einer Region und wirken nicht selten weit über die Grenzen einer Region hinaus. Um die Folgen einer solchen Planung abschätzen zu können, werden diese in einem **Raumordnungsverfahren** näher beleuchtet. Hierbei handelt es sich um eine Art Gutachten, das die Raumverträglichkeit von raumbedeutsamen Einzelvorhaben beurteilt. Konkreter wird es dann in der nächsten untergeordneten Planungsebene: das Bundesland Hessen.

### Landesentwicklungsplan Hessen

Mit den Vorgaben des Bundes müssen auf der nächsten Ebene die sechzehn Bundesländer weiterarbeiten. Sie sind in der sogenannten Landesplanung verantwortlich für die Umsetzung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung einerseits und eine Verfeinerung der Planung als Vorgabe für die nachfolgenden Ebenen der Regionalplanung andererseits.

Ein Landesentwicklungsplan widmet sich unterschiedlichsten raumbedeutsamen Themen, wie zum Beispiel den Entwicklungsachsen der Siedlungsräume und den natürlichen Lebensgrundlagen oder auch der Flächenvorsorge für Wohnbauland. Die Versorgung mit ausreichendem Wohnraum ist eine der wesentlichen Funktionen der Daseinsvorsorge. Darüber hinaus geht es um Arbeitsplätze, Einkaufsmöglichkeiten, Bildung, Kultur und das Gesundheitswesen. Somit drängen viele Ansprüche auf einen Raum, was zu Konflikten führen kann, da der Boden nun mal nicht vermehrbar ist. Es ist die schwierige Aufgabe der Landesplanung, die verschiedenen Ansprüche räumlich miteinander in Einklang zu bringen. Hierzu wird ein weiteres bekanntes Instrument der Planung benötigt, nämlich das System der Zentralen Orte. Hierunter versteht man eine Darstellung darüber, welche Stadt und welche Gemeinde im Bundesland Hessen als Oberzentrum, Mittelzentrum oder Grundzentrum eingestuft werden.

Für die Aufstellung des Landesentwicklungsplanes ist die Oberste Landesplanungsbehörde zuständig, dies ist in Hessen das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen. Der Landesentwicklungsplan beschreibt eine vorgegebene angestrebte Entwicklung Hessens in den wichtigsten landespolitischen Planungsbereichen. Hierzu gehören die zentralen Verdichtungsräume ebenso wie die ländlichen Räume, die Anforderungen an die Siedlungsstruktur, Wohn- und Gewerbeflächenentwicklung, Verkehrs- und Versorgungsinfrastruktur sowie Anforderungen an die technische Infrastruktur und die Energiebereitstellung und -nutzung. Gleichrangig sind aber ebenso die Darstellungen zur Freiraumstruktur, insbesondere zu Naturschutz und Landschaftspflege, zu Land- und Forstwirtschaft sowie zur Denkmalpflege, zum Schutz der natürlichen Ressourcen, zum Hochwasserschutz, zum Klimaschutz und zur standortgebundenen Rohstoffwirtschaft zu behandeln. Der gültige Landesentwicklungsplan stammt aus dem Jahre 2000 und wurde zuletzt im Jahr 2018 geändert.

Die Hessische Landesregierung hat am 16.12.2019 ein weiteres Änderungsverfah-

ren beschlossen. Konkret geht es hierbei um die Offenlegung und Beteiligung zum Entwurf der 4. Änderung des Landesentwicklungsplans (LEP) 2020 mit dem Untertitel Raumstruktur, Zentrale Orte und Großflächiger Handel. In einer planungsrechtlich vorgeschriebenen und deshalb erforderlichen Offenlage konnten auch die Kommunen in der Zeit vom 03.02.2020 bis 26.06.2020 ihre Anregungen und Bedenken vorbringen. Nach Auswertung der eingereichten Stellungnahmen wurden weitere Änderungen vorgenommen, so dass eine erneute Beteiligung in Form einer Offenlage erforderlich wurde. Diese wurde vom 23.11.2020 bis zum 12.01.2021 durchgeführt. Am 08.07.2021 hat der Hessische Landtag die 4. Änderung des Landesentwicklungsplans beschlossen. Mit dem Tag nach der Verkündung am 03.09.2021 hat diese Änderung Rechtskraft erlangt. Der Ablauf dieses vor kurzem abgeschlossenen Verfahrens zeigt einerseits deutlich den zeitlichen Aufwand und andererseits die Einbindung der kommunalen Ebene in den Entscheidungsprozess. Der zeitliche Aufwand ergibt sich schon allein daraus, dass die Veränderungen nicht nur für einen Ortsteil oder eine Stadt gelten, sondern eben für das gesamte Bundesland Hessen. Dementsprechend groß sind der Beteiligungsrahmen und die Anzahl der Stellungnahmen, die sorgfältig sortiert, gewichtet und bewertet werden müssen. Dabei werden nicht nur die Kommunen zu einer Stellungnahme aufgerufen, sondern alle Interessenvertretungen, Fachbehörden und streng genommen auch alle Bürger Hessens. Allerdings hält sich in der letzten Gruppe die tatsächliche Teilnahme mangels Wissen um dieses Verfahren deutlich in Grenzen.

Die planungsrechtlichen Aussagen eines Landesentwicklungsplanes werden in zwei Kategorien unterschieden, die Ziele und die Grundsätze der Landesplanung. Diese Kategorien haben unterschiedliche Auswirkungen auf die Arbeit in den planenden Kommunen und sind deshalb bedeutsam für die Städte und Gemeinden. Während beschriebene **Ziele** bei der kommunalen Planung immer zu beachten sind und damit eine **strikte Bindung** auslösen,

die auch in einem Abwägungsprozess des Bauleitplanverfahrens nicht überwindbar ist, können die beschriebenen **Grundsätze** der Raumordnung und Landesplanung durch eine entsprechend gute Argumentation im **Abwägungsprozess** mit anderen relevanten Belangen überwunden werden. Die Formulierungen sind dabei allgemein gehalten und unterschiedlich in ihrer konsequenten Ausdrucksweise. Anhand der folgenden Beispiele ist erkennbar, dass Ziele klar formuliert werden, während die Grundsätze einen Interpretationsspielraum zulassen. Zur Verdeutlichung wurden die entsprechenden Signalwörter in Fettdruck gesetzt.

### Ziele aus dem Landesentwicklungsplan Hessen:

- Die **besonderen** funktionalen Zusammenhänge und siedlungsstrukturellen Gegebenheiten erfordern insbesondere im Ordnungsraum ein leistungsfähiges Verkehrssystem. Eine Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs soll durch Verkehrsvermeidung und -verlagerung auf umweltfreundlichere Verkehrssysteme erreicht werden; Ausbau und verstärkte Inanspruchnahme des öffentlichen Personennahverkehrs sollen **besonders beachtet werden**.
- Der Inanspruchnahme regionalplanerisch bereits ausgewiesener Siedlungsbereiche **ist Vorrang** vor der Ausweisung zusätzlicher Siedlungsflächen einzuräumen. Eine Zersiedlung der Landschaft **hat zu unterbleiben**, neue Flächen für Siedlungszwecke sollen in Anbindung an vorhandene Siedlungseinheiten ausgewiesen werden. In den Regionalplänen ist gemeindeweise der voraussichtliche Bedarf an Wohnsiedlungsflächen zu ermitteln und darzustellen.

### Grundsätze aus dem Landesentwicklungsplan Hessen:

- Nicht besiedelte oder durch andere bauliche Anlagen in Anspruch genom-

mene Räume sind im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung **soweit wie möglich** freizuhalten.

- In allen Gemeinden soll eine Entwicklung der Siedlungstätigkeit **unter Beachtung** einer nachhaltigen Raumentwicklung und unter Berücksichtigung der gewachsenen Siedlungsstruktur erfolgen. Dies bedeutet, dass der Eigenentwicklung, d. h. dem Eigenbedarf der ortsansässigen Bevölkerung und der gewerblichen Betriebe Rechnung zu tragen ist. Die Möglichkeit von Zuwanderungen soll mit Größe, Struktur und infrastruktureller Ausstattung der Gemeinde im Einklang stehen.

Die Vorgaben dieser landesweiten Planungsebene sind wiederum in den untergeordneten Planungsebenen der Regionen sowie den Städten und Gemeinden umzusetzen. Die Kommunen unterliegen somit einer **planungsrechtlichen Handlungspflicht** und müssen ihre Planungs-ideen mit der regionalen Planungsbehörde regelmäßig im Bauleitplanverfahren abstimmen. Ohne eine landesplanerische Abstimmung, insbesondere zu Beginn eines Verfahrens, kann die Bauleitplanung keinen genehmigungsfähigen Zustand erreichen. Schreibt z. B. der Landesentwicklungsplan für eine kommunale Fläche einen landesbedeutsamen Hafen vor, ist diese Nutzung in der Regionalplanung und kommunalen Bauleitplanung umzusetzen. Dieses Ziel ist auf einen längeren Zeitraum angelegt. So kann es durchaus sein, dass die vorgesehene Fläche mit der Zeit eine ökologische Wertigkeit durch Spontanvegetation erlangt. Setzt dann nach Jahren die gewollte Planung Hafen ein, muss sich die Kommune trotz der Wertigkeit an die Planungsvorgaben des Landesentwicklungsplanes Hessens halten. Der ökologische Ausgleich für den Eingriff ist dann im Bauleitplanverfahren auszugleichen. Näheres erfahren Sie in der Beschreibung des Bauleitplanverfahrens in Kapitel 4. Zunächst wird aber die regionale Planungsebene erläutert.



## Regionalplanung

Die Regierungspräsidien sind in Hessen als obere Landesplanungsbehörden für die Erarbeitung der Regionalpläne zuständig. In der Regionalplanung wird von den drei Planungsregionen Nord-, Mittel- und Südhessen gesprochen, die aber identisch mit den hessischen Regierungsbezirken Kassel, Gießen und Darmstadt sind. Die Regionalpläne werden in der Verwaltung des jeweiligen Regierungsbezirks erarbeitet. Die Regionalversammlungen als regionales politisches Gremium fungieren hierbei als Träger der Regionalplanung und fassen die entscheidenden Beschlüsse zur Aufstellung bzw. Änderung des Regionalplans.

Eine Ausnahme innerhalb des Gebietes zum Regionalplan Südhessen stellt die Region Frankfurt/Main dar. Für diese 75 Kommunen wurde ein Regionaler Flächennutzungsplan des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain aufgestellt und beschlossen, der als Regionalplan zugleich die Funktion eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes übernimmt. Es ist also eine Mischform von kommunaler und regionaler Planungsebene, die bei einem dominanten Zentrum und seinem Einzugsgebiet durchaus Sinn ergibt, um die weitere Entwicklung des Zentrums mit dem Umland besser abstimmen zu können. Das Instrument des regionalen Flächennutzungsplanes wurde auch bei den Ruhrgebietsstädten in Nordrhein-Westfalen angewendet. Inzwischen besteht die rechtliche Möglichkeit allerdings durch die Änderung der rechtlichen Grundlage, des Baugesetzbuches, nicht mehr, so dass diese Art von Plänen zwar noch existiert, aber nicht mehr neu installiert werden kann. Änderungsverfahren sind dagegen nach wie vor möglich.

Regionalpläne konkretisieren die raumordnerischen Festlegungen aus dem Landesentwicklungsplan für eine Region. Inhalt sind überörtliche und überfachliche Festlegungen, ohne in die Angelegenheiten der kommunalen Planungshoheit einzugreifen. Ein neuer Regionalplan entsteht

durch andere Verfahrensschritte als ein kommunaler Bauleitplan. Der Startschuss zu einem formalen Verfahren zur Aufstellung eines neuen Regionalplanes fällt mit dem Erarbeitungsbeschluss des jeweiligen politischen Gremiums in den Planungsregionen. Auf kommunaler Ebene stellt der Aufstellungsbeschluss den Beginn eines Verfahrens dar. Den namensgleichen Beschluss gibt es beim Regionalplan ebenfalls. Er zeigt aber tatsächlich den Abschluss des Verfahrens an, das heißt, mit dem Aufstellungsbeschluss wird der neue Regionalplan rechtskräftig.

Ein Regionalplan ist der erste Plan, der einen eindeutigen, wenn auch nicht parzellenscharfen Bezug zu den Grundstücken eines Gemeindegebietes hat, das heißt, es sind Grundstücke erkennbar, ohne aber aus der planerischen Aussage ein Baurecht für ein Grundstück ablesen zu können. Planerische Veränderungen in der Kommune müssen mit den Vorgaben des Regionalplanes übereinstimmen. Nur auf einer Fläche, die im Regionalplan schon als eine Gewerbefläche dargestellt ist, könnte die Stadt auch ein Gewerbegebiet planen. Nur wo eine Siedlungsfläche vorgegeben ist, darf die städtebauliche Erweiterung voranschreiten. Die Regionalplanung übernimmt damit die Kontrolle, um die planerischen Entwicklungen der Städte und Gemeinden in einer Region aufeinander und untereinander so abzustimmen, dass die Ziele und Grundsätze der Landesplanung eingehalten werden.

Bisher wurde ein Regionalplan für einen planungsrechtlichen Zeitraum von rund 15 Jahren aufgestellt. In den letzten Jahren geht man mehr dazu über, die Planung auf die nächsten 25 Jahre auszurichten. So erhält man einerseits eine größere Planungssicherheit. Andererseits kann es aber auch eine Argumentationsgrundlage dafür sein, mehr Siedlungsflächen auszuweisen, da der Zeitraum deutlich länger ist. Also eine Art Bevorratung durchzuführen, was aber dem deutschlandweiten Ziel der Reduzierung des Flächenverbrauches entgegensteht.

# 2

## Vorbereitende Bauleitplanung

Der Handlungsrahmen einer Kommune ist durch das Stadtgebiet begrenzt. Jede Kommune hat unterschiedliche Ansprüche an einen so definierten Raum. Der Ausgangspunkt ist aber bei kleinen und großen Kommunen identisch. In jeder Gemeinde gibt es eine Nachfrage nach Wohnraum, Arbeitsplätzen, Verkehrswegen, sozialen Einrichtungen sowie nach Natur und Erholung. Wie bringt man nun diese verschiedenen, teilweise im Widerspruch stehenden, Erwartungen in einer Gemeinde in Einklang? Hierauf eine gute und örtlich vertretbare Lösung zu finden, ist die primäre Aufgabe der kommunalen Bauleitplanung.

### Kommunale Planungshoheit

Trotz aller Vorgaben von drei übergeordneten Planungsebenen und trotz aller landesplanerischen Abstimmungen bleibt den einzelnen Kommunen genügend Handlungsfreiheit. Der kommunalen Verwaltung wird zwar vorgegeben, ob ein neues Wohngebiet an einer gewünschten Stelle entstehen darf, die Ausgestaltung des Gebietes obliegt aber allein der planenden Stadt. Hierzu zählen die Anzahl und Größe der Häuser, der Bautyp, die Breite der Straßen, die Art der Nutzung sowie die Gestaltung von Plätzen, um nur einige Beispiele zu nennen. Hinzu kommen in der Energiekrise des Jahres 2022 verstärkt die Ausrichtung der Gebäude, die Versorgung mit regenerativen Energien und eine ausreichende Berücksichtigung der Freiraumplanung. Eine Vertiefung hierzu finden Sie im Kapitel 15 „Klimawandel und Versorgungssicherheit“. Der rechtliche Baukasten ist durch die Vorgaben des Baugesetzbuches reichlich gefüllt und bietet somit sehr viele Möglichkeiten, aber auch viele rechtliche Konflikte, da man es

in einer Planung selten allen Beteiligten Recht machen kann. Denn auf die Aussage nach dem Sankt-Florian-Prinzip trifft jede planende Kommune irgendwann: „Ich habe ja nichts gegen die Planung und finde sie eigentlich auch gut, aber sie passt nicht vor meine Haustüre.“

### Aufgaben und Inhalte eines Flächennutzungsplans

Genau wie der Regionalplan eine Aussage zu jedem Grundstück in einer Region trifft, übernimmt der Flächennutzungsplan (FNP) diese Aufgabe für das gesamte Gebiet einer Gemeinde. An diesem Plan kann jeder Bürger ablesen, was die Stadtplaner mit seinem Grundstück in den nächsten mindestens 10 bis 20 Jahren beabsichtigen, wo sich Änderungen ergeben und wer davon betroffen sein wird. Der Flächennutzungsplan gibt einen planungsrechtlichen Ausblick in die Zukunft einer Stadt. Es ist eine für die Gemeinde verbindliche Zielvereinbarung ohne rechtliche Bindungswirkung für die einzelnen Bürger festzuschreiben, d. h., die betroffenen Bürger können nicht auf die Realisierung einer planungsrechtlichen Darstellung drängen.

Natürlich ist es finanziell reizvoll, wenn eine Ackerfläche in einem neuen Flächennutzungsplan als Wohnbaufläche ausgewiesen wird. Hatte ein Acker bisher einen Wert von drei bis fünf Euro je Quadratmeter so steigt der Wert der Fläche durch die Ausweisung als Wohnbaufläche auf ca. 50 Euro pro Quadratmeter. Solange keine verbindliche Bauleitplanung erstellt wird, bleibt weiterhin die Ackerflächennutzung bestehen. Bei einem tatsächlich baureifen Grundstück steigt der Wert je nach Lage und Region noch mal beträchtlich. Wer-

te von 100 Euro im ländlichen Raum bis zu mehr als 500 – 1000 Euro in den Großstädten sind realistisch. Als Orientierungshilfe dient immer die Bodenrichtwertkarte einer Gemeinde, an der die Bürger den tatsächlichen Wert eines Grundstücks ablesen können. Dabei muss es nicht immer eine Wohnbaufläche oder eine Gewerbegebietsfläche sein. Bereits der in einem Flächennutzungsplan angezeigte Bedarf an einer Fläche für eine neue Umgehungsstraße, die Erweiterung eines Sportplatzes oder eines Friedhofs können zu einer Wertsteigerung des Grundstücks führen. Nicht zu vergessen sind die zahlreichen Standorte für Windenergieanlagen, die in den letzten zwanzig Jahren einige Grundstückseigentümer finanziell nutzen konnten.

Grundlage für den wirtschaftlichen Gewinn war in allen Gemeinden die Änderung des Flächennutzungsplanes. Gerade die erforderliche Intensivierung der Nutzung regenerativer Energien wird auch in den nächsten Jahren zu weiteren Diskussionen um Änderungen der rechtsgültigen Flächennutzungspläne führen. Hierbei geht es vor allem immer wieder um die Frage, mit welchem Abstand Windenergieanlagen zu einer geschlossenen Bebauung errichtet werden dürfen. In den letzten Jahren hat man dieses Maß verringert und den Kommunen die Festlegung für ihr Gebiet freigestellt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Windenergieanlagen gerne an den Gemeindegrenzen in Richtung Nachbarkommune errichtet werden, so dass hier durchaus auch interkommunale Konfliktslagen entstehen können. Die weitere Verdichtung des Freiraums mit neuen Windenergieanlagen wird aufgrund der Beschlüsse des Sommers 2022 mit der Vorgabe eines Nutzflächenanteils der Windenergieanlagen von rund 2 % des Landesgebietes ungebrochen sein. Hinzu kommt eine politische Diskussion um die Freigabe von Flächen für die Nutzung von Sonnenenergie (Photovoltaik – PV). Hierbei werden verschiedene Nutzungskombinationen diskutiert und zum Teil auch schon umgesetzt. So werden für Floating-PV Photovoltaikanlagen großflächig auf Gewässer ausgebreitet. Bei Agri-PV geht es um die weitere

Nutzung der Ackerflächen, indem die Photovoltaikanlagen nicht mehr auf dem Boden aufgestellt, sondern in die Höhe über dem Feld errichtet werden. Wir stehen hier 2022 am Anfang einer Entwicklung, die rasanter kaum sein könnte.

Sie sehen, dass ein Flächennutzungsplan auch dann sehr aktuell diskutiert werden kann, wenn er eigentlich schon sehr alt ist. Viele Flächennutzungspläne sind aus dem Beginn der 1990er Jahre und haben ihren eigentlichen Planungshorizont von 10 bis 15 Jahren längst überschritten. Durch Änderungsverfahren können neue Themen immer wieder eingebracht werden. Allerdings entfernt sich ein Flächennutzungsplan mit den Jahren immer mehr von seinen ursprünglichen Zielsetzungen und dies vor allem, wenn er über mehrere Jahrzehnte angewendet und mit zahlreichen Änderungsverfahren immer wieder auf den aktuellen Stand gebracht wurde. In einem solchen Zustand besteht für die planende Kommune die latente Gefahr, dass in einem Rechtsstreit der Flächennutzungsplan wegen Funktionslosigkeit aufgehoben wird.

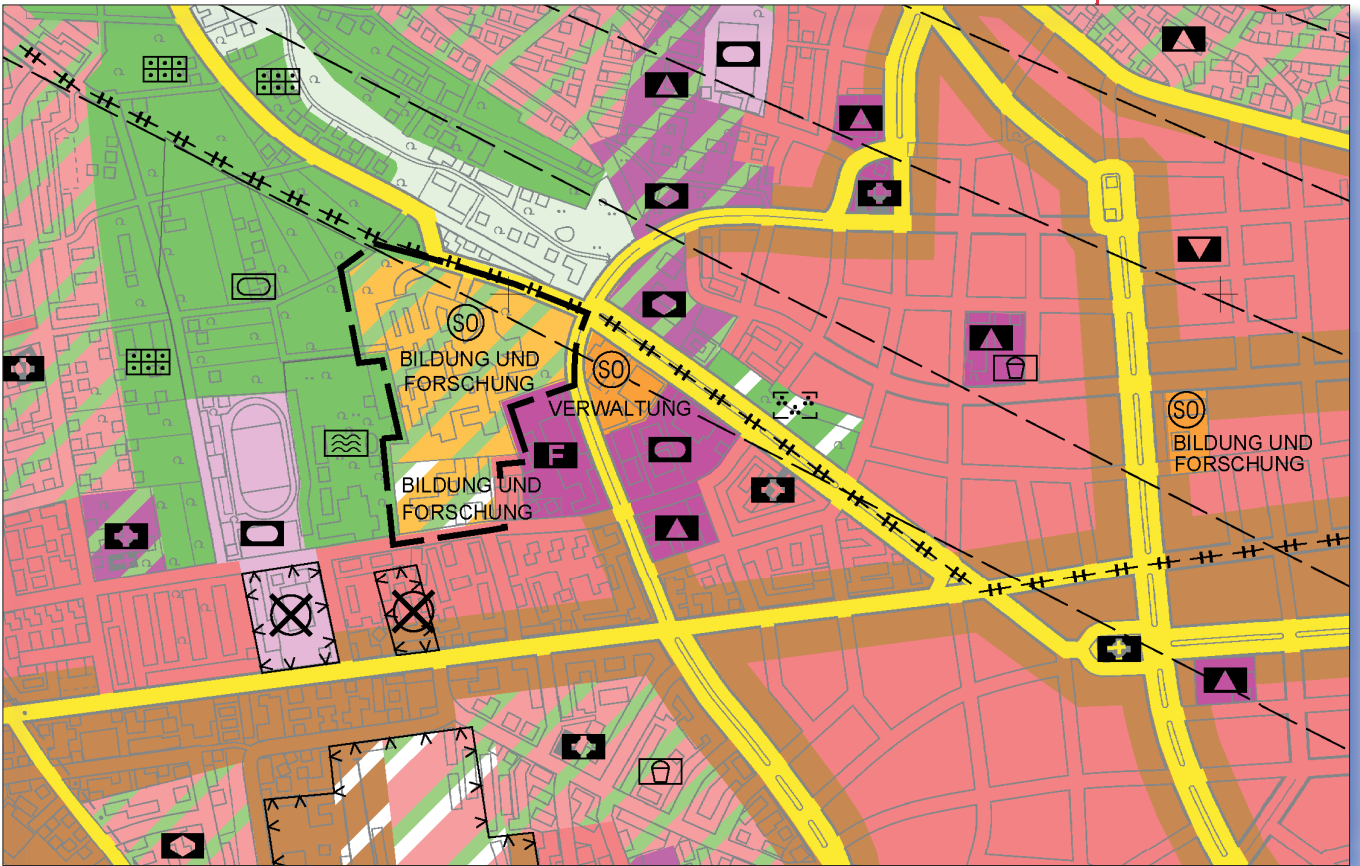
## Planzeichenverordnung

Damit nicht jede Stadt sich ihre eigenen Planungssymbole ausdenken muss und Bauleitpläne vergleichbar werden, hat man eine Standardisierung der Planzeichen vorgenommen. In der sogenannten Planzeichenverordnung (PlanzV) sind alle Symbole aufgelistet, die zur Erstellung eines Bauleitplanes gebraucht werden. Dabei ist es vollkommen unerheblich, ob ein Flächennutzungsplan, ein Bebauungsplan oder ein Vorhaben- und Erschließungsplan aufgestellt wird.

Vordergründig nimmt der Betrachter eines Bauleitplanes die flächigen Darstellungen wahr. So sind Wohnbauflächen rot gekennzeichnet. Die braune Farbe symbolisiert die gemischten Bauflächen und die grauen Flächen zeigen an, wo die Gewerbegebiete zu finden sind. Auffallend sind die vielen grünen Flächen in einem Flächennutzungsplan, da diese die zumeist großflächigen Waldflächen und landwirt-



## Auszug aus dem Flächennutzungsplan der Stadt Wiesbaden



schaftlichen Nutzflächen darstellen. Natürlich gibt es Ausnahmen in den Städten, wo der Grünanteil besonders gering ist. Weiterhin gibt es Sonderfarben, wie das Gelb für Versorgungseinrichtungen mit Elektrizität, Gas, Abwasser etc. sowie die rosafarbenen Flächen für den Gemeinbedarf wie Verwaltungen, Schulen, Kasernen oder Krankenhäuser.

Betrachtet man einen solchen Flächennutzungsplan genauer, sieht man die feinen Linien eines solchen Planes. So sind die Hauptverkehrsstraßen des Bundes, Landes und Kreises in Gelb dargestellt. Durch unterschiedliche Signaturen werden die Umrandungen von Landschaftsschutz-, Naturschutz- oder Wasserschutzgebieten sichtbar. Hinzu kommen Kartierungen von Richtfunkstrecken oder Überschwemmungs- und Abgrabungsgebieten. Am Beispiel des Flächennutzungsplanes der Stadt Wiesbaden können Sie einige der genannten Darstellungen wiedererkennen. Die grün-rot schraffierte Flächendar-

stellung weist auf eine Wohnbaufläche mit einem hohen Grünanteil hin.

Mit etwas Übung wird man sich immer schneller in eine solche Darstellung einlesen und Änderungen erfassen können. Liegt Ihnen ein Änderungsverfahren vor, so wird der zu ändernde Bereich durch eine Geltungsbereichssignatur abgegrenzt. Achten Sie bei einer Sitzungsvorlage darauf, dass Ihnen die aktuelle und die geplante Nutzung vorgelegt werden, damit Sie die Änderung schnell nachvollziehen können. Die Planzeichenverordnung bietet eine Fülle von weiteren Symbolen, die in der verbindlichen Bauleitplanung benötigt werden.

Durch die Städtebaunovelle vom Mai 2017 wurde die Planzeichenverordnung mit dem neuen Symbol MU für ein Urbanes Gebiet ergänzt. Mit der Rechtskraft des Baulandmobilisierungsgesetzes im Juni 2021 kam mit dem Dörflichen Wohngebiet eine weitere Baugebietskategorie hinzu,



**Weitere Informationen:  
Planzeichen-  
Verordnung**

die als erste Baugebietskategorie ein Symbol aus drei Buchstaben (MDW) erhält. Beide Signaturen werden farblich braun hinterlegt, da diese Baugebietskategorien zu den gemischten Bauflächen gehören. Das Urbane Gebiet wird als Gegenstand der Ausführungen in Kapitel 7 erläutert, Ausführungen zum Dörflichen Wohngebiet finden Sie in Kapitel 5.

Ferner ist es statthaft, aber umso schwieriger zu lesen, einen Flächennutzungsplan in schwarz-weißer Signatur zu erstellen. In Zeiten teurer Farbkopien war diese Vorgehensweise alltäglich. Seit einigen Jahren hat sich die farbige Darstellung aber durchgesetzt und ist wesentlich anwendungsfreundlicher.



# 3

## Verbindliche Bauleitplanung

Das Baugesetzbuch beginnt mit dem **Grundsatz der Bauleitplanung**, der besagt, dass es Aufgabe der Bauleitplanung ist, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke vorzubereiten und zu leiten. Hieraus resultiert einerseits die Aufgabe der Stadtplanung, für die Zukunft einer Gemeinde zu planen und andererseits die gegenwärtige Situation dort zu lenken und zu führen, wo ein Bedarf besteht.

Demnach ist ein Bebauungsplan aufzustellen, wenn es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Diese Erforderlichkeit kann sich aus verschiedenen Punkten ergeben. Häufig führen Interessenkonflikte unterschiedlicher Nutzungsansprüche an einen Teil des Gemeindegebietes zu einem Planerfordernis, z. B. wenn eine Wohnbebauung näher an einen Gewerbebetrieb heranrückt und es hierdurch zu Spannungen (Lärm, Stäube, Gerüche) kommt, die ohne eine eindeutige Regelung nicht gelöst werden können. Jedem bekannt sind auch unerwünschte städtebauliche Tendenzen, die durch Leerstände in der Innenstadt oder Vernachlässigung von Wohnsubstanz hervorgerufen werden. Die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie sind noch nicht abschließend erkennbar. Es ist aber zu erwarten, dass der Leerstand in den Innenstädten, insbesondere durch die Stärkung des Online-Handels in dieser Zeit, weiter zunehmen wird, so dass gerade diese Aufgabe der Zentrumsstärkung großer städtebaulicher Anstrengungen bedarf. Der Gesetzgeber in Nordrhein-Westfalen hat gerade erst zum Ende des Jahres 2021 mit dem neuen Einzelhandelserlass hierauf reagiert. Es ist damit zu rechnen, dass weitere Bundesländer diesem Beispiel folgen werden. Weiterhin gibt es das klassische Gebiet der Siedlungserweiterung, d. h. es gibt eine erhöhte Nachfrage nach Baugrundstücken z. B. für junge Familien oder für ansiedlungswillige Gewerbe- und

Industriebetriebe. Dabei drängen gerade diese Siedlungserweiterungen in den Außenbereich, also in die Flächen, die als Flächen für die Landwirtschaft oder Forstwirtschaft bisher eine ganz andere Funktion wahrgenommen haben. Mit einer Inanspruchnahme verliert eine Stadt ökologische Werte und Funktionen, die dann durch eine weitere Planung ausgeglichen werden müssen. Gerade durch die neugeschaffenen Möglichkeiten der Siedlungsflächenenerweiterung für Wohnraum im Rahmen der Städtebaurechtsnovellierung im Mai 2017, aber auch des Baulandmobilisierungsgesetzes vom Juni 2021 steht dieser Interessenkonflikt wieder stärker im Fokus der städtischen Entwicklung. Dabei muss allen politischen Akteuren verdeutlicht werden, dass Boden nicht vermehrbare ist und somit die Entscheidung für die eine Nutzung, gleichzeitig auch immer eine Entscheidung gegen alle anderen Nutzungsideen ist. Selbst der ökologische Ausgleich auf einer bisherigen Ackerfläche ist kritisch zu sehen, da die Fläche der Landwirtschaft entzogen wird. Es gibt erste rechtliche Änderungen, die eine Extensivierung der Landwirtschaft auch als ökologischen Ausgleich akzeptieren. Weitere Informationen hierzu finden Sie in Kapitel 15.

Auf der untersten Stufe der Bauleitplanung findet man die verbindlichen Bauleitpläne. Dieser Bereich ist für den Bürger die wichtigste Planungsebene, da durch den Satzungsbeschluss der kommunalen Vertretung (Stadt- oder Gemeinderat) Baurecht geschaffen wird, an das sich jeder Bürger einer Stadt oder Gemeinde zu halten hat. Verbindliche Bauleitpläne sind rechtsgültige Satzungen (Ortsrecht) und Verstöße gegen dieses geltende Recht können finanziell in Form von Bußgeldern geahndet werden. Die Festsetzungen in einem solchen Plan greifen konkret in die Werte eines Grundstückbesitzes ein. Das

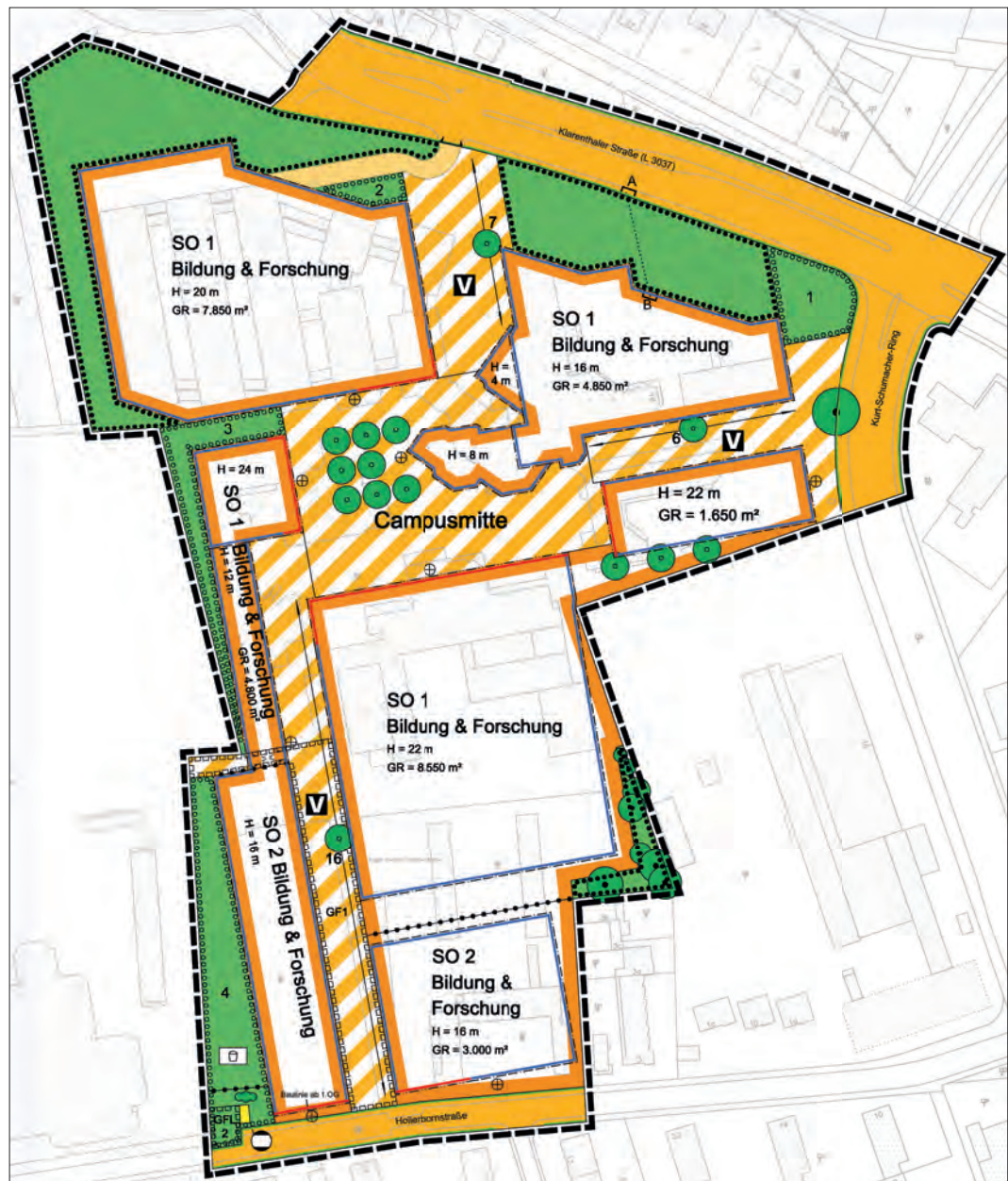
kann die Eigentümer mal freuen, das kann sie aber auch verärgern, wenn die eigenen Grundstücke an Wert verlieren. Aus diesem Grund liegt die Betonung hier eindeutig auf **verbindliche** Planung.

## Einfacher und qualifizierter Bebauungsplan

Zur Steuerung der städtebaulichen Entwicklung hat eine Kommune drei recht-

liche Grundlagen zur Verfügung. Aus dem Bundesrecht greift man auf das Baugesetzbuch und die Baunutzungsverordnung zurück, d.h. die Inhalte dieser beiden Rechtsgrundlagen gelten für alle Planungen aller Städte und Gemeinden im gesamten Bundesgebiet. Ergänzt werden diese beiden Rechtswerke durch die Landesbauordnung, die in jedem Bundesland eigenständig verabschiedet wird und sich somit in wichtigen Punkten von den Landesbauordnungen der anderen Bundesländer unterscheiden kann.

## Auszug aus einem Bebauungsplan der Stadt Wiesbaden





Ein Bebauungsplan regelt mit seinen Festsetzungen die Art und Weise einer möglichen Bebauung von parzellierten Grundstücken und die Nutzung der von Bebauung freizuhaltenden Flächen wie z. B. Straßen und Grünflächen.

Der Bebauungsplan besteht aus einer Planzeichnung (Teil A), wie es in dem Beispiel aus Wiesbaden zu erkennen ist, und den textlichen Festsetzungen (Teil B). In dem abgebildeten Auszug aus dem Bebauungsplan erkennt man aufgrund der orangenen Farbgebung, dass es sich um ein Sondergebiet handelt. Die grüne Farbe weist auf Grünflächen hin. Das Symbol mit dem Eimer zeigt an, dass an dieser Stelle ein Kinderspielplatz festgesetzt wird. Die Verkehrsflächen sind hier nicht durchgängig gelb, sondern gelb-weiß schraffiert dargestellt worden. Mit dieser Kennzeichnung wird deutlich, dass es sich bei den Erschließungsstraßen um einen verkehrsberuhigten Bereich handelt, was durch das Symbol V noch beschrieben wird. Die orangen Umrandungen von Flächen und das Symbol SO setzen hier die Art der Nutzung als Sondergebiet mit der Zweckbindung Bildung und Forschung fest. Innerhalb der Umrandungen erkennt man rote und blaue Linien. Flächen, die sich innerhalb dieser Umrandung befinden,

bezeichnet man als überbaubare Grundstücksfläche, d.h. an diesen Stellen im Bebauungsplan darf ich ein Gebäude errichten. Befinde ich mich außerhalb der Umrandung, ist eine Bebauung nicht möglich, da es sich um eine nicht überbaubare Grundstücksfläche handelt. Die blaue Linie bezeichnet man als Baugrenze und die rote Linie als Baulinie. Der Unterschied ist planungsrechtlich erheblich, da eine rote Baulinie die Bebauungsmöglichkeit wesentlich strenger vorgibt als eine blaue Baugrenze. Wollen Bauherren in diesem Bebauungsplangebiet bauen, so müssen sie die Vorderkante ihres Gebäudes zwingend auf die rote Baulinie stellen. Die blaue Baugrenze dagegen umfasst lediglich den Bereich, in dem gebaut werden kann, d.h. die Bauherren sind frei in der Wahl des genauen Standortes, solange sich dieser Standort innerhalb der überbaubaren Grundstücksfläche befindet. Weiterhin setzt der Bebauungsplan unterschiedliche Gebäudehöhen (H) von 16 bis 24 m fest. Die Flächenangabe hinter der Buchstabenkombination GR gibt an, wie viel Grundfläche in diesem Baufeld versiegelt werden darf.

Die dargestellten textlichen Festsetzungen sind der geschriebene und ebenfalls rechtsverbindliche Teil eines Bebauungs-

## A Planungsrechtliche Festsetzungen

(§ 9 Baugesetzbuch (BauGB) und Baunutzungsverordnung (BauNVO))

- 1 Art der baulichen Nutzung  
(§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB in Verbindung mit (i. V. m.) § 1 Abs. 5, 6 und 9 BauNVO)
- 1.1 Sondergebiet 1 - Bildung und Forschung (SO 1 - Bildung und Forschung)  
(§ 11 Abs. 2 Satz 2 BauNVO)
  - 1.1.1 Das Sondergebiet 1 - Bildung und Forschung (SO 1 - Bildung und Forschung) dient vorwiegend der Unterbringung von Bildungs- und Hochschuleinrichtungen aller Art.
  - 1.1.2 Im SO - 1 Bildung und Forschung sind allgemein zulässig:
    - Gebäude, bauliche und sonstige Anlagen und Einrichtungen der Hochschule,
    - Büro- und Verwaltungsgebäude,
    - Forschungs- und Versuchsanlagen,
    - Anlagen für soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke, die der Versorgung des Hochschulcampus dienen,
    - Läden sowie Schank- und Speisewirtschaften, die der Versorgung des Hochschulcampus dienen.
  - 1.1.3 Im SO - 1 Bildung und Forschung sind nicht zulässig:
    - Wohnungen für Studierende der Hochschule,
    - Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonal der Hochschule.

planes. Die nachfolgende Darstellung ist nur ein Auszug aus den tatsächlichen textlichen Festsetzungen des Bebauungsplanes und soll Ihnen die individuellen Möglichkeiten zeigen, die der Planersteller hat.

Unter den Nummern 1.1.1 bis 1.1.3 der textlichen Festsetzungen werden die Nut-

zungen des Sondergebietes Bildung und Forschung 1 konkretisiert. Hierbei werden einige Nutzungen zugelassen und andere dagegen bewusst ausgeschlossen. Grundsätzlich besteht auch die Möglichkeit Nutzungen ausnahmsweise zuzulassen und diese Ausnahme an Bedingungen zu knüpfen.

## 2.1 Grundfläche (GR) (§ 19 Abs. 2 BauNVO)

Die Summe der Grundflächen ist auf insgesamt 30.700 m<sup>2</sup> zu begrenzen.

2.1.1 Die zulässige Grundfläche in Quadratmetern darf ausnahmsweise durch die Grundfläche von baulichen Anlagen unterhalb der Geländeoberfläche, durch die das Grundstück lediglich unterbaut wird, um maximal 10 Prozent überschritten werden.

## 2.2 Höhe baulicher Anlagen (§ 18 Abs. 1 BauNVO)

2.2.1 Die Höhe der Oberkante der baulichen Anlagen (H) bezieht sich auf den höchsten Punkt der Dachhaut. Bei Dächern mit einer Dachaufkantung (Attika) befindet sich dieser Punkt am oberen Abschluss der am höchsten gelegenen Attika.

2.2.2 Unterer Bezugspunkt für die Bestimmung der Höhe baulicher Anlagen ist der zeichnerisch festgesetzte Höhenbezugspunkt der an die überbaubare Grundstücksfläche grenzt.

2.2.3 In allen Baugebieten dürfen die festgesetzten maximalen Höhen baulicher Anlagen ausnahmsweise durch technische Aufbauten um maximal 3,0 m überschritten werden.

2.2.4 Technische Aufbauten sind auf höchstens 20 % der Dachflächen zulässig. Hiervon ausgenommen sind Anlagen zur Nutzung von Sonnenenergie.

2.2.5 In allen Baugebieten dürfen die festgesetzten maximalen Höhen baulicher Anlagen durch Anlagen zur Nutzung der Solarenergie (Photovoltaik oder Solarthermie) um maximal 1,50 m überschritten werden.

In den Nummern 2.1 und 2.2 werden die jeweiligen Regelungen zu der Grundfläche und der Höhe baulicher Anlagen näher definiert. Textliche Festsetzungen werden oft durch Gestaltungsvorgaben und Hinweise ergänzt. In den letzten Jahren ist festzustellen, dass der Umfang an textlichen Festsetzungen erheblich zugenommen hat. Dies hat mit der Erwartung zu tun, möglichst alle Eventualitäten abschließend regeln zu müssen und dabei städtebauliche und neue klimapolitische Ziele umzusetzen. Hierzu zählen Vorgaben zu Heckenanpflanzungen, Fassadenbegrünungen und Vorgartengestaltung genauso wie Anlagen zur Kraft-Wärme-Kopplung oder Photovoltaikanlagen.

Zu jedem Bebauungsplan wird eine Begründung erarbeitet, in der erläutert wird, warum ein Bebauungsplan aufgestellt wurde und welche Ideen und Ziele mit den Festsetzungen verbunden sind. Diese Ausführungen sind nicht Bestandteil der Satzung, aber trotzdem sehr wichtig. Insbesondere bei älteren Bebauungsplänen sind diese Ausführungen sehr interessant, da Planung gewissen Moden unterworfen ist und sich „Trends“ auch wieder ändern. Denken Sie allein an die Verkehrsplanung. Ein Bebauungsplan aus den 1970er Jahren setzt noch sehr breite Straßen mit großzügigen Kurvenradien fest, damit man schnell mit dem Auto fahren konnte. Bei Bebauungsplänen der



1980er Jahre wurde dann die Verkehrsberuhigung entdeckt und für die einzig richtige Planung gehalten. Insbesondere durch die gestiegenen Ansprüche an das nachhaltige und ökologische Bauen werden Bebauungspläne der 2020er Jahre anders aussehen als die Pläne, die in den letzten Jahrzehnten entstanden sind. Damit soll der Klimaschutz nicht als Mode bezeichnet werden, sondern als eine Neuausrichtung, auf die die Bauleitplanung und damit die planenden Städte und Gemeinden reagieren müssen.

Zuletzt ist noch der Umweltbericht zu nennen, der in der Regel heute bei jedem Bebauungsplan aufgestellt wird, der in die Natur und Landschaft eingreift. Der Umweltbericht ist Teil der Begründung und gewinnt durch die klimapolitischen Themen immer mehr an Bedeutung. Hierbei wird aber auch der Mensch berücksichtigt, d. h. Themen wie Lärm oder Frischluftschneisen und die Einwirkung auf den Menschen werden auch im Umweltbericht erörtert.

An dieser Informationsleiste können die Bürger am Bebauungsplan ablesen, wann welcher Verfahrensschritt durchgeführt wurde und vor allem zu welchem Zeitpunkt der Bauleitplan seine Rechtskraft erlangt hat. Gerade diese Information ist wichtig, da ein Bauleitplan rechtlich statisch angewendet wird, d. h. auch wenn sich das Baugesetzbuch oder die Baunutzungsverordnung geändert haben, gelten für diesen Bebauungsplan immer noch die Regelungen aus dem Jahr der Rechtskraft dieses verbindlichen Bauleitplanes. Der gesamte Weg zur Rechtskraft eines Bauleitplanes wird in Kapitel 4 beschrieben.

In der Bauleitplanung gibt es nicht nur das Instrument der Bebauungspläne, sondern weitere Instrumente wie den Durchführungplan und den Vorhaben- und Erschließungsplan. Weiterhin wird der Bebauungsplan unterschieden nach einfachen und nach qualifizierten Bebauungsplänen. Hier eine kleine Übersicht über die feinen Unterschiede zwischen diesen Planarten:

## Beispiel für Verfahrensvermerke aus Wiesbaden

Der Aufstellungsbeschluss gemäß § 2 Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB) wurde durch die Stadtverordnetenversammlung gefasst am	27.06.2019
Der Aufstellungsbeschluss gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB wurde ortsüblich bekanntgemacht am	10.10.2019
Die Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 3 Abs. 1 BauGB wurde ortsüblich bekanntgemacht am	19.06.2020
Die Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 3 Abs. 1 BauGB erfolgte durch öffentliche Auslegung in der Zeit vom	24.06.2020
bis einschließlich	07.07.2020
Die Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 3 Abs. 2 BauGB wurde ortsüblich bekanntgemacht am	09.10.2020
Die Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 3 Abs. 2 BauGB erfolgte in der Zeit vom	19.10.2020
bis einschließlich	30.11.2020
Der Satzungsbeschluss gemäß § 10 Abs. 1 BauGB in Verbindung mit § 5 der Hess. Gemeindeordnung (HGO) erfolgte durch die Stadtverordnetenversammlung am	11.05.2021
<b>AUSFERTIGUNGSVERMERK</b>	
Es wird bestätigt, dass der Inhalt dieses (vorhabenbezogenen) Bebauungsplans mit den hierzu ergangenen Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung übereinstimmt und dass die für die Rechtswirksamkeit maßgebenden Verfahrensvorschriften eingehalten worden sind.	
Der Magistrat der Stadt Wiesbaden	
Wiesbaden, den 16.07.2021	gez. Mende Oberbürgermeister
Der Bebauungsplan ist durch ortsübliche Bekanntmachung gem. § 10 Abs. 3 BauGB am 27.07.2021 in Kraft getreten.	
Wiesbaden, den 30.07.2021	gez. Huber-Braun Ltd. Baudirektor

## Der qualifizierte Bebauungsplan

Um die unterschiedlichen Formen von Bebauungsplänen verstehen zu können, muss man wissen, welche Mindestinhalte ein qualifizierter Bebauungsplan aufwei-





Weitere Informationen:  
§§ 8-11  
Baugesetzbuch  
(BauGB)

sen muss. Neben den schon erwähnten Aussagen zu der Art und dem Maß der baulichen Nutzung, muss der Bebauungsplan die überbaubaren Grundstücksflächen von den nicht überbaubaren Grundstücksflächen durch die Festsetzung von Baugrenzen und Baulinien abgrenzen. Weiterhin wird eine Straßenbegrenzungslinie in Grün eingetragen, welche die privaten Grundstücke von den öffentlichen Verkehrsflächen abgrenzt. Sind diese Voraussetzungen alle erfüllt, handelt es sich um einen qualifizierten Bebauungsplan.

### Der einfache Bebauungsplan

Bei der einfachen Form eines Bebauungsplanes fehlt mindestens einer der vorgenannten Inhalte. In der Regel gibt ein solcher Bebauungsplan nur die Art der baulichen Nutzung und die öffentlichen Verkehrsflächen an. Angaben zum Maß der baulichen Nutzung fehlen meist, d. h., es kann nach dem Bebauungsplan nur beurteilt werden, ob eine bestimmte Nutzung auf einem Grundstück zulässig ist. Die Beurteilung einer höheren Bebauung durch Aufstockung oder Einbau von Dachgauben ist durch so einen Bebauungsplan nicht möglich, so dass eine Beurteilung nur nach dem Einfügungsgebot im Innenbereich (siehe hierzu Kapitel 9) erfolgen kann.

### Der Durchführungsplan

Die rechtlichen Grundlagen wie Baugesetzbuch oder Baunutzungsverordnung gibt es erst seit Beginn der 1960er Jahre. Allerdings hat es auch schon in den 1950er Jahren Bebauungspläne gegeben, die als Durchführungspläne bezeichnet wurden und werden. Diese deshalb sehr alten Pläne können heute noch rechtskräftige kommunale Satzungen sein, nämlich dann, wenn sie unter Anwendung eines Überleitungsparagraphen des Baugesetzbuches als überleitungswürdig eingestuft worden sind. Sie sind damit solange weiter gültig, wie sie nicht geltendem Recht widersprechen.

Die neueste Form von Bebauungsplänen sind die vorhabenbezogenen Bebauungspläne oder auch Vorhaben- und Erschlie-

ßungspläne genannt. Dieser Form des Bauleitplanes kommt eine zunehmende Bedeutung zu und sie wird deshalb in einem eigenen Punkt behandelt.

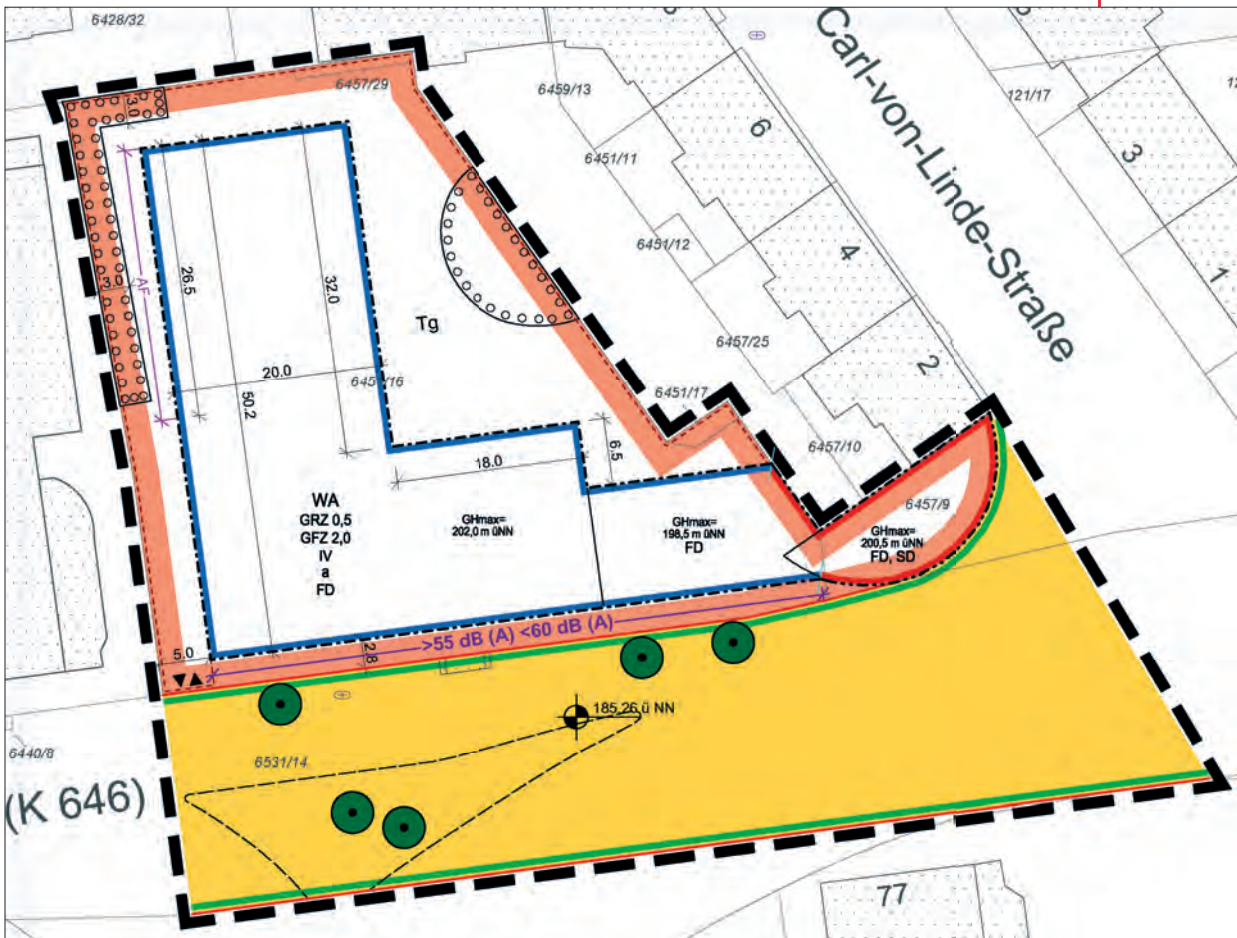
## Vorhaben- und Erschließungsplan

Zu Beginn werden die unterschiedlichen Begrifflichkeiten geklärt, da diese oft fehlerhaft benutzt werden. Ein Vorhaben- und Erschließungsplan (V+E-Plan) besteht aus zwei Teilen, nämlich aus einem Planwerk, dem sogenannten vorhabenbezogenen Bebauungsplan und aus einer schriftlichen Vereinbarung über die Durchführung des Vorhabens und der Erschließung mit den Vorhabenträgern (Durchführungsvertrag). **Nur beide Teile zusammen** ergeben den Vorhaben- und Erschließungsplan. Das nachfolgende Beispiel zeigt einen Vorhaben- und Erschließungsplan aus der Stadt Wiesbaden, der benötigt wurde, um eine planungsrechtliche Grundlage zur Ansiedlung eines Wohngebietes zu erreichen.

Aufbau und Inhalt eines solchen Bauleitplanes sind identisch mit dem eines qualifizierten Bebauungsplans. In diesem Fall wurde also ein allgemeines Wohngebiet (WA) festgesetzt. Weiterhin erkennt man eine Grundflächenzahl (GRZ) von 0,5, eine Geschossflächenzahl (GFZ) von 2,0, eine Flachdachfestsetzung (FD) und die viergeschossige Vorgabe sowie eine abweichende Bauweise.

Nähert man sich diesem Plan weiter vom Namen her, werden die Unterschiede zum herkömmlichen Bebauungsplan sehr schnell deutlich. Während der Bebauungsplan in der Verwaltung durch das Planungsamt erarbeitet wird, besteht nun erstmalig ein vertraglicher Handlungsbedarf, da Arbeitsleistungen von einem außerhalb der Verwaltung stehenden Dritten vorgenommen werden. Dabei beziehen sich diese Leistungen nicht nur auf die Erstellung des Bebauungsplanes, sondern auch auf die Durchführung des gesamten Bauvorhabens inklusive Erschließung.

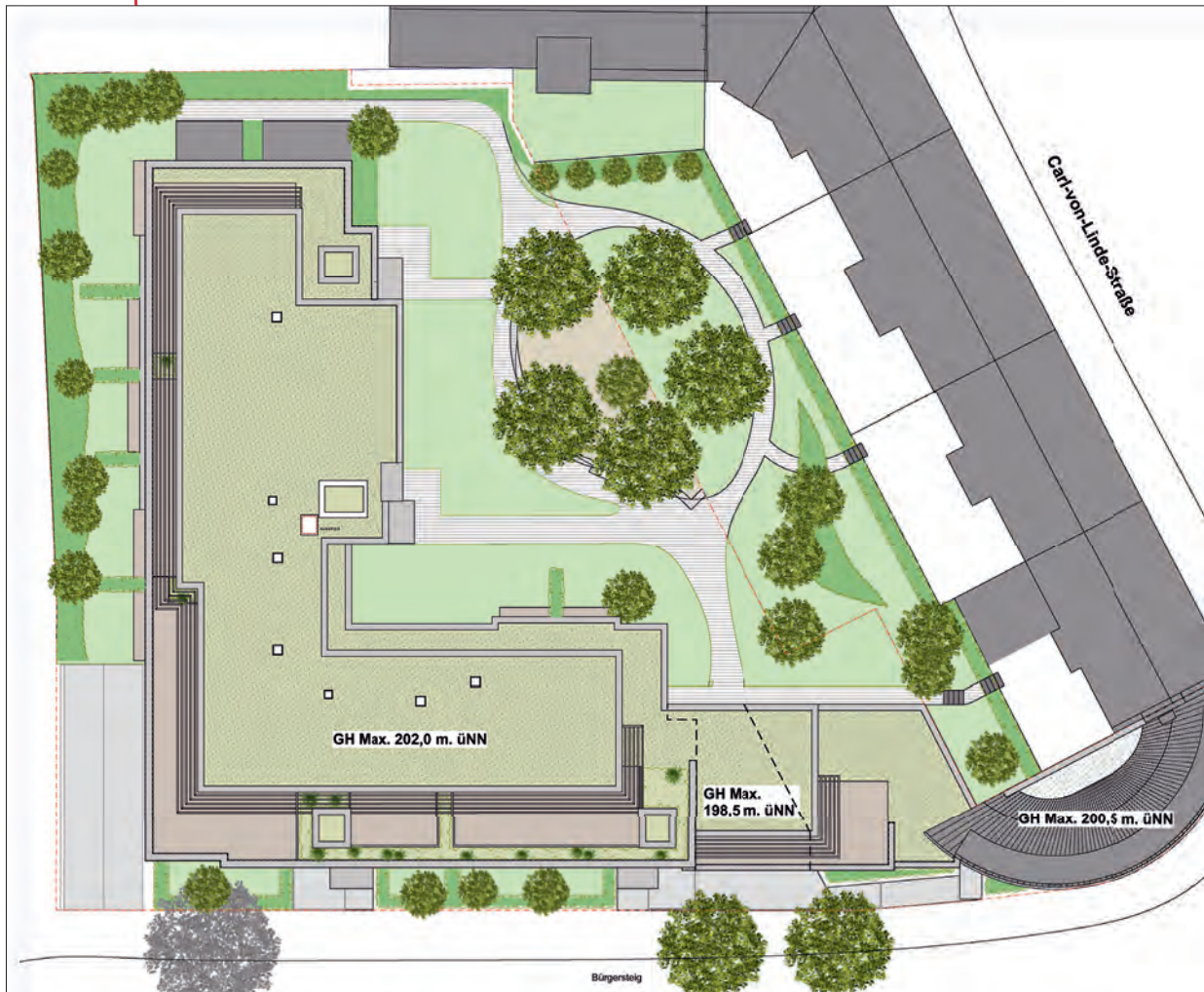
## Auszug aus einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan der Stadt Wiesbaden



Hierbei sind alle Eventualitäten zu klären, die in einer solchen Planungs- und Umsetzungsphase eintreten könnten. Dazu gehören auch Planspiele zum finanziellen Scheitern eines Projektes. Aus diesem Grund ist es wichtig im Vorfeld zu prüfen, ob die jeweiligen Vorhabenträger, die das Vorhaben beantragt haben, zu allen besprochenen und im Vertrag dargelegten

Maßnahmen bereit sind und auch unter Tragung der Planungs- und Erschließungskosten in der Lage sind, das Vorhaben in vorgegebener Frist durchzuführen. Erst wenn diese Prüfung durch die Verwaltung zu einem positiven Ergebnis führt, entscheidet die Gemeindevertretung über die Einleitung des Bebauungsplanverfahrens durch einen Aufstellungsbeschluss.

## Auszug aus einem Vorhaben- und Erschließungsplan der Stadt Wiesbaden



Weiterhin ist der Begriff Vorhaben zu klären. Ein herkömmlicher Bebauungsplan stellt ein planerisches, in die Zukunft gerichtetes Angebot für die weitere Siedlungsentwicklung einer Gemeinde dar. Bei einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan steht ein bereits bekanntes und entwickeltes Bauvorhaben im Vordergrund, im Beispiel oben handelt es sich um die Umsetzung des bereits vorgestellten Vorhaben- und Erschließungsplanes durch eine Wohnbebauung. In einem sehr frühen Stadium der Planung, oft schon zum Aufstellungsbeschluss, wird bereits die vollständige Planung mit allen Bauantragszeichnungen der kommunalen

Vertretung vorgelegt. Dadurch hat das entscheidende politische Gremium die Möglichkeit, konkret seine Zustimmung oder Ablehnung vorzubringen. Während bei einem herkömmlichen Bebauungsplan niemand weiß, wie sich ein Baugebiet entwickelt oder ob alle planerischen Vorstellungen umgesetzt werden, kennen die politischen Vertreter beim Vorhaben- und Erschließungsplan alle Planungen bis ins Detail. In der Regel kann sie davon ausgehen, dass dieses Projekt dann auch wie vorgestellt in die Tat umgesetzt wird und damit Befreiungen oder Abweichungen nicht zugelassen werden: Also eine Umsetzung der Planung 1:1 in die Realität.



## Auszug aus einem Vorhaben- und Erschließungsplan der Stadt Wiesbaden



Da sich der Bebauungsplan nur auf das Vorhaben bezieht, wird er folgerichtig vorhabenbezogener Bebauungsplan genannt. Das obere Beispiel zeigt eine Ansichtszeichnung des vorgestellten Vorhaben- und Erschließungsplanes. Der Vorhabenträger erarbeitet diesen Plan selbst oder bedient sich eines qualifizierten Planungs- oder Architekturbüros. Deren Aufgabe ist es, die Planung in den politischen Gremien zu vertreten. Das Planungsamt der Gemeinde soll das Verfahren nur begleiten, d. h. alle erforderlichen und rechtlich vorgeschriebenen Arbeitsschritte werden als Sitzungsvorlage von ihm erarbeitet und durchgeführt. Ausführungen zu den einzelnen Verfahrensschritten finden Sie in Kapitel 4.

Durch diese beschriebene Arbeitsteilung bindet ein solcher Bauleitplan weniger Arbeitskraft in den einzelnen Rathäusern. Hierbei darf aber nicht die Erwartung entstehen, dass das externe Büro die Arbeit vollständig übernimmt und sich der Personalbedarf in den planenden Behörden reduziert. Das Instrument wird gerne in Anspruch genommen, wenn gerade durch personelle Engpässe eine zügige Bearbeitung eines Bebauungsplanes nicht zugesichert werden kann. Die Arbeitsergebnisse sind nach anfänglichen Schwierigkeiten bei den Planungs- und Architekturbüros in den letzten zwanzig Jahren zunehmend besser geworden. Trotzdem kommt kaum ein Büro ohne die fachliche Beratung des Planungsamtes der Kommune aus.

Ein Wechsel des Vorhabenträgers bedarf immer der Zustimmung der Gemeinde.

Wie bereits dargelegt, wird die Zuverlässigkeit und Bonität des Vorhabenträgers geprüft. Um den Einsatz von „Stroh Männern“ zu verhindern, ist diese Prüfung erneut durchzuführen, wenn die jeweiligen Vorhabenträger das Vorhaben weitergeben möchten.

Wird das Vorhaben nicht innerhalb festgelegter Frist fertiggestellt, soll nach der aktuellen Rechtslage der Bebauungsplan aufgehoben werden. Gut ist hierbei für die Gemeinde, dass die Vorhabenträger keine Ersatzansprüche gegen die Gemeinde geltend machen können. Allerdings entsteht für die Gemeinde ein größeres Problem, wenn ein Vorhaben während der Bauphase vom Vorhabenträger aufgegeben wird. Findet man nicht umgehend einen Interessenten, droht am Ende eine Bauruine, die das Stadtbild sicherlich nicht verschönert.

### Städtebaulicher Wettbewerb

Die Auslobung eines städtebaulichen Wettbewerbes ist mit Zusatzkosten sowie Zeit- und Arbeitsaufwand verbunden. Diese Investition kann sich lohnen, muss es aber nicht. Jeder kennt aus seiner Stadt sicherlich gute und weniger gute Erfahrungen mit diesem Instrument. Positiv zu bewerten ist die Variationsvielfalt, die die entscheidenden Akteure von gleich mehreren Entwurfsverfassenden erhal-



Weitere Informationen:  
§ 12 Baugesetzbuch  
(BauGB)

ten. Hierdurch entstehen mehr Ideen, die im Anschluss in einen verbindlichen Bauleitplan umgesetzt werden können. Ein städtebaulicher Wettbewerb bleibt nämlich zunächst auf einer informellen Ebene. Erst die rechtliche Grundlage in Form eines verbindlichen Bauleitplanes bringt Rechtssicherheit. Eine Ausnahme bilden Bauvorhaben, die außerhalb eines Bebauungsplanes liegen und sich als Innenbereichsvorhaben einfügen (siehe hierzu Kapitel 9).

Grundsätzlich bietet sich eine Verbindung aus Vorhaben- und Erschließungsplan und städtebaulichem Wettbewerb an, da es sich in beiden Fällen um ein konkretes Bauvorhaben handelt. In diesem Fall entscheidet sich die kommunale Vertretung für eine bestimmte Architektur mit einem vorgeschlagenen Nutzungskonzept. Insbesondere an prägenden Punkten der Innenstadt oder bei Gebäudesubstanz, die unter Denkmalschutz steht, bietet sich ein städtebaulicher Wettbewerb ebenfalls an. Nicht selten ist ein städtebaulicher Wettbewerb Voraussetzung für eine Förderung durch Bund und Land.

Die gleiche Anwendung kann der Vorhaben- und Erschließungsplan finden, wenn ein neues Wohngebiet als städtebaulicher Wettbewerb ausgelobt wurde. Gerade bei den aktuellen Klimaschutzplanungen wird diese Art der Planung oft favorisiert. In einem städtebaulichen Entwurf geht es nicht um die Festsetzung von vorgegebenen Maßen und anderen rechtliche Regularien nach der Baunutzungsverordnung, sondern es wird vielmehr ein Bild erzeugt, wie eine entsprechende Bebauung in einem angrenzten Plangebiet aussehen könnte. Diese Visualisierung wird heutzutage auch gerne über Drohnenluftaufnahmen oder auch durch Modellbauten verbessert. Allerdings sollte man auch nicht die „Macht des ersten Bildes“ unterschätzen. Gefällt die Planung auf Anhieb wird an jedem Baum festgehalten. Veränderungen sind dann schwer durchsetzbar. Gefällt die Planung nicht, wird sogleich die gesamte Planungsidee verworfen ohne sachdienlichen Verbesserungsvorschlägen eine Chance zu geben.

## Bebauungsplan der Innenentwicklung

Bis 2006 kannte der Gesetzgeber als Alternative zum Planaufstellungsverfahren (siehe Kapitel 4) lediglich das sogenannte vereinfachte Verfahren, das immer dann angewendet wurde, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt waren. Diese Voraussetzung ist immer dann nicht erfüllt, wenn sich die Art einer Nutzung ändert, d. h., wenn die Planung vorsieht, dass aus einem Wohngebiet ein Mischgebiet oder aus einem Kerngebiet ein Gewerbegebiet wird. Beim Maß der baulichen Nutzung, also der Geschossigkeit von Gebäuden, der Grund- und Geschossflächenzahl oder der Vergrößerung eines Baufensters kommt es auf die Größe der Veränderung an, um festzustellen, ob der Grundzug der Planung berührt ist oder eben nicht.

Die Vorteile des vereinfachten Verfahrens liegen im zeitlichen und finanziellen Aufwand für eine planende Stadt oder Gemeinde. So wird auf eine frühzeitige Unterrichtung der Bevölkerung oder Erörterung durch sie verzichtet und der betroffenen Öffentlichkeit nur die Gelegenheit zur Stellungnahme in angemessener Frist gegeben. Die berührten Träger öffentlicher Belange erhalten ebenfalls nur die Gelegenheit zur Stellungnahme in angemessener Frist. Auf eine Umweltprüfung wird gänzlich verzichtet. Erfahrungsgemäß lässt sich ein Verfahren dadurch auf wenige Monate verkürzen und ohne aufwendige Gutachten auch günstiger realisieren.

Mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21.12.2006 öffnete der Bundesgesetzgeber erstmals die Regeln zur Anwendung des vereinfachten Verfahrens auch für Bebauungsplanänderungen, bei denen die Art der Nutzung und damit auch die Grundzüge der Planung geändert werden. Um diesen neuen Vorteil nutzen zu können, musste es sich um einen Bebauungsplan der Innenentwicklung handeln. Es ging also um Flächen, die in einer Innenbereichslage wieder nutzbar gemacht werden sollten, wie z. B. gewerbliche



Brachflächen oder ehemalige militärische Konversionsflächen. Darüber hinaus kamen alle Innenbereichsflächen in Frage, die zu einer Nachverdichtung oder anderen Maßnahmen der Innenentwicklung beitragen. Die Anwendbarkeit bezog sich dabei nicht nur auf die Neuaufstellung von Bauleitplänen, sondern auch auf die Änderung bestehender Bauleitpläne. Ein weiterer Einstiegsparameter in dieses Verfahren ist die Größe des Plangebietes. Ein Bebauungsplan der Innenentwicklung ist beschränkt auf Plangebiete, die eine Grundfläche kleiner als 20.000 m<sup>2</sup> aufweisen. Bei Plangebieten die eine Grundfläche von 20.000 bis 70.000 m<sup>2</sup> aufweisen, ist eine Anwendung auch möglich, allerdings muss dann eine überschlägige Ermittlung der Umweltauswirkungen durchgeführt werden.

Zu beachten ist bei diesen Größenangaben, dass es sich nicht um die Grundstücksgröße handelt, sondern um die in der Baunutzungsverordnung geregelte Grundfläche, d. h., die Vorgabe von 20.000 m<sup>2</sup> bezieht sich auf den möglichen zu versiegelnden Anteil eines Gesamtgrundstücks. In vielen Fällen liegt dieser bei ca. 40 % der Gesamtfläche, wobei Verkehrsflächen nicht mitgerechnet werden. Somit sind also auch planerische Flächenentwicklungen angesprochen, die eine Grundstücksgröße von 50.000 m<sup>2</sup> vorweisen (siehe Kapitel 6).

Die Erfahrungen in den Städten haben gezeigt, dass dieses Instrument seit 2006 regelmäßig und erfolgreich eingesetzt wird. Es gehört inzwischen also zum Standard einer jeden Verwaltung. Die gewünschten Zeiteinsparungen sind nachweisbar. Aufgrund der guten Erfahrungen ist man im Mai 2017 wieder einen Schritt weitergegangen, wie im Weiteren dargestellt wird.

## **Befristete Einbeziehung von Außenbereichsflächen**

Mit der Städtebaurechtsnovelle hatte der Bundesgesetzgeber die Einbeziehung von Außenbereichsflächen ins vereinfachte

Verfahren ermöglicht. Zunächst befristet bis zum 31.12.2019 konnten Bebauungspläne mit einer Grundfläche von weniger als 10.000 m<sup>2</sup>, durch die die Zulässigkeit von Wohnnutzungen auf Flächen begründet wurde und die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen, im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden. Im Aufstellungsverfahren eines solchen Bebauungsplanes wurde auf die Umweltprüfung oder die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung per Gesetz verzichtet. Selbst eine entgegenstehende Aussage im Flächennutzungsplan konnte ohne Änderungsverfahren nachrichtlich korrigiert werden. Weiterhin konnte dieses neue Instrument auch in Kombination mit einem Bebauungsplan der Innenentwicklung aufgestellt werden.

Die Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das vereinfachte oder auch beschleunigte Verfahren wurde in ihrer Wirkung von vielen Städten kritisch bewertet, da sie im Widerspruch zum grundsätzlichen planerischen Ziel der „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ stehen und ökologische Ausgleichserfordernisse auch auf Flächen entfallen, auf denen noch nie ein baulicher Eingriff stattgefunden hat. Der Anwendungsbereich wurde deshalb als zu weitgehend erachtet, so dass die Städte und Gemeinden seit der Einführung 2017 zurückhaltend auf dieses neue Instrument reagierten. Nach einer statistischen Auswertung der Abfrage bei den Städten und Gemeinden im Jahr 2019 hat man den weiteren Anwendungsbedarf nicht mehr gesehen. Hierbei wurde allerdings verkannt, dass ein Bebauungsplanverfahren selbst im einfachen Baugenehmungsverfahren schnell ein bis zwei Jahre Zeit in Anspruch nimmt, so dass eine wirkliche Aussagekraft im Jahr 2019 noch nicht vorliegen konnte. Trotzdem wurde in der Folge das vereinfachte Verfahren zur Entwicklung von Bebauungsplänen, die einer Wohnnutzung dienen und in den Außenbereich am Siedlungsrand entwickelt werden dürfen, nicht verlängert und lief damit zum Jahreswechsel 2019/20 aus.

Die Kritik an dieser Entscheidung und der damit verpassten Verlängerungsoption

nahm im Frühjahr 2020 zu. Die von der Bundesregierung eingesetzte Baulandkommission nahm das Thema auf und empfahl am Ende in ihrem Bericht die Wiederaufnahme dieses Planungsinstrumentes. Der Gesetzgeber folgte der Empfehlung und hat mit der Verabschiedung des Baulandmobilisierungsgesetzes dieses Instrument befristet bis zum 31.12.2022 wiederaufgenommen. Wenn eine Kommune einen solchen Bebauungsplan anwenden möchte, muss sie den Aufstellungsbeschluss nach § 13b BauGB bis zum Jahresende 2022 gefasst haben. Für den Satzungsbeschluss hat die Kommune dann Zeit bis zum 31.12.2024. Ob es nach Ablauf der Fristen eine weitere Verlängerung geben wird, ist zum Zeitpunkt der Erstellung der Publikation noch nicht bekannt.

## Städtebauliche Entwicklungskonzepte


Mit dem städtebaulichen Entwicklungskonzept wird ein neues Instrument eingeführt, das den planenden Kommunen die Möglichkeit geben soll, über die Weiterentwicklung von Flächen konzeptionell nachzudenken. Städtebauliche Entwicklungskonzepte sollen insbesondere dort zum Einsatz kommen, wo sich ein **Verdichtungspotenzial im Innenbereich** ergeben könnte. Somit ist es eher ein Instrument, das die erfolgreiche Schließung von Baulücken oder die Nutzbarmachung von ungenutzten oder untergenutzten Grundstücken erleichtern soll. Inhaltlich wird dabei auf den Geltungsbereich, die Ziele und die zur Umsetzung erforderlichen Maßnahmen einer Innenentwicklung abgestellt.

Um den Anwendungsbereich näher zu erläutern, wird folgende Situation beschrieben, die man in fast jeder Kommune wiederfindet. Die Stadt oder Gemeinde ist über Jahrzehnte gewachsen. Die Ausgangsgrundstücke waren oft durch Eigenversorgung in den 1950er und 1960er Jahren geprägt. Entsprechend groß wurden in neuen Wohnsiedlungen die Grundstücke aufgeteilt und erwor-

ben. Die Bebauung entlang der Erschließungsstraße sah einen kleinen Vorgarten vor. Das Wohnhaus wurde meist eingeschossig mit Satteldach errichtet, das genügend Platz für die Schlafräume bot. Im Anschluss folgte der Anbau zur Unterbringung von Hühnern oder sogar Schweinen. Die Hauptfläche des Grundstücks wurde als Gemüsegarten angelegt. Die Nutzung hat sich dann in den folgenden Jahrzehnten grundlegend geändert. Aufgrund der wachsenden Wohnungsgrößen und Qualitätsansprüche wurden die Haupthäuser durch Um- und Ausbauten baulich verändert. Die nicht mehr benötigten Nutzgebäude wurden nach Aufgabe der Tierhaltung ebenfalls einer neuen Nutzung zugeführt. Der Gemüsegarten wich mit den Jahren der Erholungsfunktion in Form von Rasenflächen, Beeten und Poolanlagen. In dieser Zeit ist nicht nur das Haus in die Jahre gekommen, sondern auch die Bewohner sind oft betagt und meist schon alleinstehend. Eine Unterhaltung des großen Grundstückes ist für viele Eigentümer nicht mehr möglich. Diese Situation wiederholt sich auf mehreren nebeneinander liegenden Grundstücken in einer Innenbereichslage.

Genau an dieser Stelle muss nun Planung eingreifen und überlegen, wie können die großen Grundstücke erschlossen und zu entsprechenden, heute marktgängigen Größen aufgeteilt werden. In der Praxis meldet sich oft eine Einzelperson, die Interesse an einer derartigen Weiterentwicklung anmeldet. Eine Planung für ein Einzelgrundstück ist rechtlich schwierig, da immer der Vorwurf einer Gefälligkeitsplanung mitschwingt. Der Versuch, mehrere Nachbarn in ähnlicher Lage zu einem Plangebiet zusammenzubringen, scheitert oft an den unterschiedlichsten Punkten. Da sind die Altersunterschiede der Eigentümer, die Lebensumstände, der anstehende Eigentümerwechsel oder auch einfach der jahrelange Streit zwischen Nachbarn.

Oft fehlt es aber gerade an einer ersten Planung, an einem ersten Bild, einer Diskussionsgrundlage, das die Möglichkeiten für alle Beteiligten visualisiert. Das städtebauliche Entwicklungskonzept muss und



Weitere Informationen:  
§§ 13, 13a, 13b  
Baugesetzbuch (BauGB)

soll diese Lücken schließen und den Beteiligten aufzeigen, wie entwickelt sich mein Grundstück, meine Straße, mein Quartier oder mein Ortsteil städtebaulich weiter. Hierbei muss die Planung nicht nur auf eine Fläche beschränkt bleiben. Grundsätzlich ist es möglich, z. B. ein städtebauliches Entwicklungskonzept für alle gleichgelagerten Potenziale in einem Stadt- oder Ortsteil aufzuzeigen. Es muss dabei kein zusammenhängender Geltungsbereich vorhanden sein. Wenn eine solche Vorplanung fachlich gut erarbeitet wird und die Vorteile einer gewünschten Innenverdichtung herausgearbeitet werden können, dann liegt eine Arbeitsgrundlage

vor, auf der im Anschluss ein verbindlicher Bebauungsplan erfolgreich entwickelt und rechtlich durchgesetzt werden kann. Somit wird klargestellt, dass es sich nicht um eine zusätzliche Arbeitsleistung einer planenden Kommune handeln muss, sondern vielmehr um ein Instrument der Vorplanung, das eine weitere zeitliche, finanzielle und personalintensive Bearbeitung verhindert, die nicht zielführend ist oder die gerade die Möglichkeiten aufzeigt, die sich hieraus ergeben können. Im positiven Fall wird dann aus der Grundkonzeption der Bebauungsplan, der sich aufgrund der Vorarbeit schneller und einfacher entwickeln lässt.



**Weitere Informationen:**  
**§ 176a**  
**Baugesetzbuch (BauGB)**

# 4

## Planverfahren bei Bauleitplänen

Nachdem nun die einzelnen Ebenen der Bauleitplanung sowie die Arten von Bauleitplänen vorgestellt worden sind, soll im Folgenden der rechtliche Entstehungsprozess eines Bauleitplanes beschrieben werden. Hierbei wird ein besonderes Augenmerk daraufgelegt, wo Sie als Kommunalpolitiker gefragt sind und sich entsprechend einbringen können.

### Von der Planungsidee zur Rechtskraft

Während die Fortschreibung eines Flächennutzungsplanes ein generelles stadtplanerisches Erfordernis zur Erfüllung des Grundsatzes der Bauleitplanung darstellt, kommt der Vorschlag zur Aufstellung eines neuen Bauleitplanes nicht immer nur aus der Verwaltung, sondern oft auf Anregung eines Investors. Dies trifft im hohen Maße für die Vorhaben- und Erschließungspläne zu, da ohne Vorhabenträger dieses Instrument nicht angewendet werden kann.

Die politischen Vertreter erhalten diese Anregung zu einer Neuaufstellung oder Änderung eines Bauleitplanes in Form einer Sitzungsvorlage im Planungsausschuss oder spätestens durch eine Vorlage in der kommunalen Vertretung. Hierbei ist es ausreichend, wenn den Unterlagen nur der Geltungsbereich und die Begründung des Planerfordernisses zu entnehmen sind. Grundsätzlich ist es aber auch möglich, bereits mit einem fertigen Entwurf zu arbeiten. Am Ende der Beratung steht dann der **Aufstellungsbeschluss**, der durch den Rat der Kommune gefasst und anschließend ortsüblich in der lokalen Presse bekanntgemacht wird. Damit ist der Startschuss für eine neue Planung gefallen und die Verwaltung wurde offiziell beauftragt, in diesem Bereich tätig zu werden.

In der Praxis erlebt man leider immer wieder, dass vielen Mandatsträgern die Bedeutung dieses ersten Beschlusses nicht bewusst ist. Mit einem positiven Votum lösen die Vertreter des Rates einen Arbeitsaufwand in der Verwaltung aus. Die kommunale Politik sagt damit, bitte Verwaltung beschäftigt euch jetzt und sofort mit diesem Thema, denn eine Änderung der planungsrechtlichen Grundlage halten wir für sinnvoll, richtig und erforderlich. Es wird somit Arbeitskraft im Planungsamt gebunden, die nicht für andere Aufgaben zur Verfügung stehen kann. Darüber hinaus sind bei jeder Planänderung eine Reihe von Fachgutachten zu erarbeiten, die in der Regel, aufgrund fehlender fachlicher Kompetenzen, nicht im Rathaus erarbeitet werden können. Dies beginnt mit der Plangrundlage, auf der die neue Planung basiert. Hierfür benötigt man einen aktuellen Katasterplan, der von einem öffentlich bestellten Vermessungsingenieur als verbindliche Arbeitsgrundlage anerkannt werden muss. Weiter geht es mit der Beurteilung des Eingriffs in den Naturhaushalt und seines Ausgleiches, der durch einen Umweltbericht nachgewiesen werden muss. Hierbei unterscheidet sich das Ausmaß eines solchen Berichtes natürlich hinsichtlich der Größe der Maßnahme und der bisherigen Flächennutzung. Die einfache Änderung eines Planes erfordert einen geringeren Berichtsumfang als die Beurteilung einer Brachfläche mit einem leerstehenden Gebäude, in dem eine Fledermauspopulation festgestellt wurde. Weiterhin können Schallgutachten oder Bodengutachten, Altlastenkataster und Belichtungskonzepte erforderlich sein. Hierbei darf keine erforderliche Arbeitsgrundlage vergessen werden, da sonst der neue Bauleitplan vor Gericht einer Klage nicht standhalten würde. Wenn also in Ihrem nächsten Ausschuss oder der Sitzung der kommunalen Vertretung mal wieder die Aussage getätigt wird: „Da stimmen



wir erstmal zu, wenn es uns nicht gefällt, können wir immer noch nein sagen“, klären Sie bitte die Kollegen und Kolleginnen einmal über die Konsequenzen ihrer Entscheidung auf.

Was bei der Entscheidung über einen Aufstellungsbeschluss ebenfalls nicht akzeptiert werden sollte, ist eine Enthaltung. Was will ich mit einer Enthaltung erreichen? Es sagt lediglich aus, dass ich zu diesem Thema keine Meinung habe und das kann von den Wählern nicht akzeptiert werden. Schließlich sitzen die Mandatsträger gerade deshalb in den entsprechenden Gremien. Bilden Sie sich im Vorfeld eine Meinung und stehen Sie dann bitte zu ihrer Entscheidung.

Das Planungsamt entwickelt nach dem Aufstellungsbeschluss eine für das vorliegende Plangebiet optimale Lösung, die in weiteren Schritten der Öffentlichkeit präsentiert werden soll. So ein Entwurf muss den Kritiken der Fachbehörden standhalten, so dass die Planung gut überlegt sein muss, damit es in der Beteiligung der **Träger öffentlicher Belange** nicht unüberwindbare Kritiken gibt. Ein wichtiger Baustein der Planung ist neben der Neuplanung, wie bereits ausgeführt, das Thema des Eingriffs in den Naturhaushalt. Sollte es durch eine Planung zu erheblichen Umweltauswirkungen kommen, ist die planende Gemeinde verpflichtet, diese zu ermitteln, zu beschreiben und schließlich zu bewerten. Im Hintergrund einer Planaufstellung nimmt die planende Gemeinde bereits Kontakt mit den Stellen auf, die in den weiteren Verfahrensschritten beteiligt werden müssen. Insbesondere die Abstimmung mit der Regionalplanungsebene (Bezirksregierung) ist unerlässlich, da eine kommunale Neuplanung aus den übergeordneten Plänen entwickelt werden muss.

Ist ein Planungsentwurf aus Sicht der Planenden mit allen erforderlichen Bestandteilen (Planzeichnung, textliche Festsetzungen, Begründung, Umweltbericht) fertiggestellt, werden einerseits die Träger öffentlicher Belange (TÖB) beteiligt und andererseits wird der erste Schritt der **Öffentlichkeitsbeteiligung**

durchgeführt. Es sind die Träger öffentlicher Belange zu beteiligen, deren Aufgabenbereiche durch die Planung berührt sind. Für die Stellungnahme erhalten diese Träger einen Monat Zeit, wobei in begründeten Fällen Fristverlängerungen möglich sind. Lässt ein Träger öffentlicher Belange die Frist ohne Rückmeldung verstreichen, ist von einer absichtlichen Nichtwahrnehmung auszugehen und die Zustimmung zur Planung zu unterstellen. Bei der Fülle an zu beteiligenden Stellen ist dieses Verhalten keine Seltenheit. Als planende Gemeinde beteiligt man vorsichtshalber lieber einen Träger mehr als einen zu wenig, da die nachgewiesene Nichtberücksichtigung einer erforderlichen Beteiligung erhebliche rechtliche Konsequenzen haben kann. Man spricht dann von einem Verfahrensfehler, der wiederum zur **Nichtigkeit eines Bebauungsplanes** führen kann.

Träger öffentlicher Belange sind die Fachbehörden, wie die untere Wasserwirtschaftsbehörde oder die untere Landschaftsschutzbehörde, die eine Planung nur im Hinblick auf die Belange prüfen, die diese Behörde zu vertreten hat, d. h., es gibt keine generellen Stellungnahmen, sondern nur die fachbezogenen Einwände. Weiterhin werden die Versorgungsträger beteiligt, die dann auf ihre bestehenden Leitungssysteme hinweisen. Diese Belange werden oft in einer späteren Abwägung zur Kenntnis genommen und in der weiteren Planung berücksichtigt.

Weiterhin werden Nachbarkommunen, Wehrbereichsverwaltungen oder Finanzämter sowie weitere Behörden beteiligt, deren Belange meist über die Kenntnisnahme nicht hinausgehen. In gleicher Art und Weise sind die umfangreichen Beteiligungen aller Glaubensrichtungen einzustufen. Auf diese Weise ist es zu erklären, dass bei einer Beteiligungszahl von 50 nur etwa 20 Träger öffentlicher Belange Anregungen und Bedenken vorbringen, die tatsächlich Einfluss auf den bisherigen Planentwurf nehmen. Diese Zahlen sind als Beispiel zu sehen, da die Anzahl der Beteiligungen von der Größe einer Stadt und vom Planungsgegenstand abhängt, d. h., die Änderung eines Bebauungsplanes im

ländlichen Raum für ein Wohngebiet hat weniger Träger öffentlicher Belange als die Neuaufstellung eines Flächennutzungsplanes der Stadt Frankfurt/Main. Erfragen Sie bei der nächsten Planung ihrer Kommune doch einmal die Anzahl der Träger öffentlicher Belange.

Parallel zur laufenden Beteiligung der Träger öffentlicher Belange wird die Öffentlichkeitsbeteiligung möglichst frühzeitig durchgeführt. In einer ersten Stufe findet die frühzeitige Bürgerbeteiligung in Form einer Bürgerversammlung statt. Zeit und Ort der Bürgerversammlung sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekanntzumachen. In einer solchen Veranstaltung stellt der Planaufsteller die Planung und seine Ideen hierzu vor. Alle anwesenden Bürger der Kommune können sich zu der Planung äußern. Die vorgebrachten **Anregungen und Bedenken** werden protokolliert. Anregungen und Bedenken können zu diesem Zeitpunkt auch außerhalb der Bürgerversammlung im Planungsamt schriftlich als Ausnahme auch mündlich zum Protokoll vorgebracht werden. Im Anschluss an die Bürgerversammlung werden die Anregungen und Bedenken gesichtet und gewichtet. Anschließend sind diese gegen- und untereinander abzuwägen. Hierbei sind keine privaten Wünsche und Befindlichkeiten zu berücksichtigen, sondern nur Einwendungen zu verfolgen, die auch eine rechtliche Grundlage haben.

Als Ergebnis liegen dann die Stellungnahme der Verwaltung zu jeder vorgebrachten Anregung oder entsprechende Bedenken als **Abwägungsvorschlag** zuerst dem Fachausschuss und dann der kommunalen Ratsvertretung vor. Während es üblich ist, dass sich Kommunalpolitiker in den Bürgerversammlungen zurückhalten, haben sie bei der Vorlage der einzelnen Abwägungsvorschläge jegliche Möglichkeit der Diskussion und können wiederum ihre Einwände einbringen. Nachdem die Vertretung über die Abwägungen entschieden hat, können die Einwander hierüber schriftlich über das Ergebnis ihres Einwandes informiert werden. Es gibt hierzu aber keine Verpflichtung. Die kommunale Vertretung beschließt weiterhin den

zweiten Schritt der Beteiligung mit der öffentlichen Auslegung.

## Das vereinfachte Baugenehmigungsverfahren

Einzigste **Ausnahme** dieses Verfahrensablaufs ist die Änderung eines Bebauungsplanes im vereinfachten Verfahren. Bei diesen recht einfachen Sachverhalten verzichtet die Kommune auf eine Bürgerversammlung und auf die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und geht sofort in die Offenlage des Planentwurfs. Durch diese Vereinfachung haben nun die Bürger, aber auch die Kommunalpolitiker, nur einmal die Chance sich in das Verfahren einzubringen. Der Zeitraum der öffentlichen Auslegung ist hierbei auf zwei Wochen verkürzt. Voraussetzung für diese Vereinfachung ist eine Änderung des bestehenden Bebauungsplanes, bei dem die **Grundzüge der Planung** nicht geändert werden, d. h., es handelt sich um kleinere Änderungen zur Geschossigkeit oder Vergrößerung einer Bauzone.

Nachdem die kommunale Planungsbehörde den Planentwurf nach der Beschlusslage über die vorgebrachten Anregungen und Bedenken im herkömmlichen Verfahren aktualisiert hat, wird der Plan für die Dauer eines Monats im Rathaus öffentlich ausgelegt. Dieser Termin ist ebenfalls vorher in der lokalen Presse ortsüblich bekannt zu geben. Nun können sich alle interessierten Bürger den überarbeiteten Plan erneut ansehen, sich vom Personal des kommunalen Planungsamtes beraten lassen und somit ein zweites Mal ins Verfahren einbringen.

Allerdings müssen bereits im ersten Abwägungsprozess abgehandelte Anregungen und Bedenken nicht erneut aufgenommen und bearbeitet werden, so dass die Anzahl von Anregungen und Bedenken in der Regel geringer ist als beim ersten Beteiligungsschritt. Gibt es inzwischen neue Erkenntnisse, können diese selbstverständlich vorgebracht werden. Das Planungsamt muss sich dann mit diesen

neuen Aspekten nach dem gewohnten Ablaufschema auseinandersetzen und zu einem neuen Abwägungsvorschlag für die Gemeindevertretung oder Stadtverordnetenversammlung kommen. Nach der Offenlage wird der Plan nicht mehr geändert. Ist eine Änderung doch notwendig, muss der Verfahrensschritt der Offenlage wiederholt werden.

Nachdem in der Offenlage alle Anregungen und Bedenken abgewägt worden sind und die dazugehörigen Abwägungsvorschläge abgestimmt wurden, kann der **Satzungsbeschluss durch die kommunale Vertretung** erfolgen. Durch die öffentliche Bekanntmachung des Satzungsbeschlusses erhalten die meisten Bauleitpläne heutzutage ihre Rechtskraft. Bis vor einigen Jahren musste jeder Bauleitplan noch von der höheren Verwaltungsbehörde genehmigt werden. Dieser Verfahrensschritt ist heute nur noch in Ausnahmefällen erforderlich, nämlich dann, wenn ein neuer Flächennutzungsplan beschlossen wurde oder Bebauungspläne ohne Grundlage eines rechtskräftigen Flächennutzungsplanes rechtskräftig werden sollen. Ferner gilt dies für einen Bebauungsplan, der im Parallelverfahren vor dem Flächennutzungsplan rechtskräftig werden soll.

Liegt ein solcher Ausnahmefall vor, bezeichnet man den Beschluss der kommunalen Vertretung einerseits als Feststellungsbeschluss und andererseits wird dieser Bauleitplan mit einer zusammenfassenden Erklärung über Umweltbelange, Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung und erfolgte Abwägungen der höheren Verwaltungsbehörde zur Genehmigung vorgelegt. Die **Genehmigung** durch die höhere Verwaltungsbehörde (jeweilige Bezirksregierung) hat innerhalb von drei Monaten zu erfolgen und darf nur versagt werden, wenn Verfahrensfehler vorliegen oder die Planung im groben Widerspruch zum Gesetzestext des Baugesetzbuches steht. Die Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde ist **ortsüblich bekannt zu machen**, wodurch dann der Bauleitplan wieder seine Rechtskraft erlangt. Jedermann hat das Recht, einen Bauleitplan inklusive

Begründung einzusehen und kann über den Inhalt Auskunft verlangen.

Bebauungspläne sind aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln. Mit der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplans kann gleichzeitig auch der Flächennutzungsplan aufgestellt, geändert oder ergänzt werden. Diesen Vorgang nennt man **Parallelverfahren**. Bei diesem Verfahren kann der Bebauungsplan vor dem Flächennutzungsplan rechtskräftig werden, wenn anzunehmen ist, dass der Bebauungsplan aus den künftigen Darstellungen des Flächennutzungsplanes entwickelt sein wird. Ein Bebauungsplan kann aufgestellt, geändert, ergänzt oder aufgehoben werden, bevor der Flächennutzungsplan aufgestellt ist, wenn dringende Gründe es erfordern und wenn der Bebauungsplan der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung des Gemeindegebiets nicht entgegensteht wird (**vorzeitiger Bebauungsplan**).

## Der 33er Stand

Liegt ein Aufstellungsbeschluss für ein Bebauungsplanverfahren vor, kann unter besonderen Umständen ein Bauvorhaben früher genehmigt werden, als die planungsrechtliche Grundlage die Rechtskraft erlangt hat. Voraussetzungen sind neben dem Aufstellungsbeschluss, dass die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung durchgeführt wurde, das Bauvorhaben den künftigen Festsetzungen des Bebauungsplanes nicht widerspricht, der Antragsteller diese Festsetzungen schriftlich anerkennt und die Erschließung gesichert ist. Das Verfahren sollte allerdings nur in Ausnahmefällen angewendet werden. Außerdem ist nach der Baugenehmigung das Bauleitplanverfahren zügig weiterzuführen. Ein Beschluss nach § 33 BauGB ist nicht unendlich gültig, sondern vielmehr ist diese Entscheidung als Zwischenschritt auf dem Weg zur endgültigen Rechtskraft durch den Satzungsbeschluss mit der formellen öffentlichen Bekanntmachung zu sehen. Der obergerichtlichen Rechtsprechung ist zu entnehmen, dass



Weitere Informationen:  
§ 1–10  
Baugesetzbuch (BauGB)

spätestens nach 4 Monaten ein Beschluss nach § 33 BauGB nicht mehr greift, weil in dieser Zeit die nächste politische Willensbildung möglich gewesen wäre. Wird ein solcher Zeitraum überschritten, kann es dazu kommen, dass Verfahrensschritte, wie z. B. die Offenlage, wiederholt werden müssen. Dies ist vor allem dann zu erwarten, wenn sich seit dem Beschluss Rechtsgrundlagen geändert haben.

Hervorzuheben ist der Punkt der abgeschlossenen Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung. Wie oben beschrieben liegen nach Abschluss dieses Verfahrensschrittes alle Einwände auf dem Tisch, so dass die planende Kommune übersehen kann, wie zahlreich oder nicht zahlreich, wie schwerwiegend oder nicht schwerwiegend die Anregungen und Bedenken sind. Gerade auf die Erfüllung dieses Punktes ist zu achten.

## Neue Teilhabe des Bürgers durch Planungsverfahren online

Durch die Verabschiedung der Städtebaurechtsnovelle im Mai 2017 wurden die §§ 4a und 10a BauGB derart geändert bzw. eingeführt, dass die Gemeinden seitdem verpflichtet sind, das Internet stärker zu nutzen. Die bisher vorgesehene bloße ergänzende Nutzung elektronischer Kommunikationstechnologien reicht in der heutigen digitalisierten Welt nicht mehr aus. Seit diesem Datum müssen die Inhalte der ortsüblichen Bekanntmachung in das Internet eingestellt werden. Weiterhin wurde vorgesehen, dass die **öffentlich auszulegenden Unterlagen** zusätzlich im Internet zu veröffentlichen sind.

Der Vorteil für die Bürger ist, dass sie sich über alle Verfahrensschritte und Unterlagen zu einem Bauleitplanverfahren bequem von zu Hause aus informieren können. So ist es auch leichter, Anregungen und Bedenken zu formulieren. Fortschrittliche Kommunen bieten bereits Online-Beteiligungformulare für Bauleitplanverfahren an.

Der Verpflichtung zur Einstellung in das Internet genügt eine Gemeinde, wenn die auszulegenden Unterlagen über das Internetportal der Gemeinde für die Öffentlichkeit auffindbar und abrufbar sind. Genau hier liegt aber bei vielen städtischen Internetauftritten das Problem. Inhalte sind leider nicht selten so untergebracht, dass man mindestens fünf bis sechs Ebenen durchklicken muss, um auf das gewünschte Ergebnis zu gelangen.

Sollte Ihre Kommune zu diesen Anbietern gehören, sollten Sie eine Verbesserung dringend beantragen und auf die Rechtsgrundlage hinweisen. Außerdem werden diese Inhalte zusätzlich in ein zentrales Internetportal des Landes eingegeben, um eine allgemeingültige Zugänglichkeit über eine Internetadresse zu gewährleisten.

Das Gesetz trifft keine Aussage über den Zeitpunkt und die Dauer des Einstellens der Unterlagen. Man geht aber davon aus, dass die zeitlichen Vorgaben analog zum üblichen Planaufstellungsverfahren gelten. Zumindest kann von einer Befristung bis zum nächsten Verfahrensschritt ausgegangen werden.

Die Einstellung von Bauleitplänen, die noch im Verfahren sind, in das Internet ist keine einfache Ergänzungsleistung mehr, sondern eine rechtliche Verpflichtung. Kommt eine Kommune dieser Pflicht nicht nach, entsteht ein Formfehler, der nicht mehr geheilt werden kann. Im Falle einer Klage kippt der gesamte Bebauungsplan. Ausgenommen sind nur noch Bauleitpläne, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens, also Mai 2017, bereits die Bürger- und Behördenbeteiligung abgeschlossen hatten. Dies dürfte aber nach den bereits vergangenen Jahren eine Minderheit sein.

Darüber hinaus sind bereits bestehende Bauleitpläne wie der Flächennutzungsplan und Bebauungspläne mit der zusammenfassenden Erklärung in das Internet einzustellen. Vom Bundesgesetzgeber wird empfohlen, dies nicht nur für die neu aufgestellten Bauleitpläne, sondern auch für bereits zuvor verabschiedete Pläne vorzusehen.



Weitere Informationen:  
§ 33 Baugesetzbuch  
(BauGB)



Weiterhin gibt es rechtliche Bedenken über die Art des Einstellens ins Internet vor allem bei Gutachten und Stellungnahmen, da hier die Einhaltung einerseits des Urheberrechts (DIN-Verweise, Bilder und Karten) und andererseits des Datenschutzes zu klären ist. Dies gilt vor allem für private Anregungen und Bedenken, die die Bürger zu einem Bauleitplanverfahren

einbringen. Hier gibt es bisher wenig Erfahrungswerte und sehr unterschiedliche Rechtsauffassungen. Die Mehrheit empfiehlt allerdings eine Anonymisierung der personenbezogenen Daten. Es lohnt sich also, die Internetseite Ihrer Kommune einmal zu überprüfen und gegebenenfalls bei der Verwaltung nach dem Stand der Umsetzung zu fragen.



**Weitere Informationen:  
§§ 4a, 10a  
Baugesetzbuch (BauGB)**

# 5

## Die Baugebietskategorien der Baunutzungsverordnung

Nachdem in den Kapiteln 2 und 3 die Bauleitpläne und ihre Inhalte vorgestellt wurden, wird nun die Bedeutung der Festsetzungen im Mittelpunkt der folgenden zwei Kapitel stehen. Hierzu muss man sich mit der Baunutzungsverordnung auseinandersetzen, da ohne diese Rechtsgrundlage die Symbole auf einem Bauleitplan und vor allem ihre Bedeutung nicht zu verstehen sind. Natürlich können alle, die einen Bauleitplan betrachten, die Festsetzungen optisch erfassen. Allerdings sucht man in der Legende des Bauleitplanes vergeblich nach einer Information, was diese Symbole denn nun tatsächlich bedeuten.

Wie der Name schon sagt, handelt es sich um eine Verordnung, die Aussagen zu der Nutzung eines Baugebietes trifft. Diese Aussagen werden unterteilt in die Kategorie **Art baulicher Nutzung** und in die Kategorie **Maß baulicher Nutzung**. Nimmt man beide Informationen zusammen, ergeben sich genaue Angaben darüber, wie hoch und breit ein Haus werden darf, ob man ein oder zwei Wohnungen unterbringen darf und vor allem wo das Haus zu stehen hat. Interessierte Bürger können

also erkennen, welche Nutzungen in der Nachbarschaft zulässig sind, z.B. ob ein Gewerbebetrieb in der Nachbarschaft stören darf. Wird den übergeordneten Plänen des Bundes und Landes sowie der Region vorgeworfen, zu unkonkret zu sein, so ist hier nun eine Ebene erreicht, wo es in der Planung konkreter kaum geht.

Inhalt dieser Broschüre sollen nur einige wenige Kategorien sein, die einen ersten Einblick in die Rechtssystematik der Baunutzungsverordnung geben.

### Vom reinen Wohngebiet bis zum Industriegebiet

Bei der Differenzierung zwischen reinem Wohngebiet und allgemeinem Wohngebiet wird Ihnen ein besonderer Punkt auffallen, der sich durch alle Paragraphen der Baunutzungsverordnung zieht: Der formulierte **Entscheidungsfreiraum**. Hierunter sind die Begrifflichkeiten zu verstehen, die absichtlich so gewählt sind, dass eine Eindeutigkeit des Gesetzestextes nicht entsteht. Es bleibt also genügend Ermessensspielraum für Interpretationen, die oft erst durch Rechtsprechung geklärt werden. Man kann diese Unschärfe gut finden oder nicht, sie ist einfach da und man muss damit leben.

Der Sinn und Zweck eines reinen Wohngebietes ist die Wohnnutzung. Diese Nutzung hat in diesen ausgewiesenen Gebieten eindeutig Vorrang vor allen anderen Nutzungen, die es aber ausnahmsweise im geringen Umfang auch geben darf, z. B. Läden und Handwerksbetriebe, die der Deckung des täglichen Bedarfs der Bewohner des Gebietes dienen oder Anlagen für kirchliche, kulturelle, gesundheitliche und sportliche Zwecke, die die Bedürfnisse der Bewohner decken sowie Anlagen für soziale Zwecke. Mit einer solchen Formu-

#### Nutzungskategorien nach der Baunutzungsverordnung:

Kleinsiedlungsgebiet	(WS)
Reines Wohngebiet	(WR)
Allgemeines Wohngebiet	(WA)
Besonderes Wohngebiet	(WB)
Dorfgebiet	(MD)
Dörfliches Wohngebiet	(MDW)
Mischgebiet	(MI)
Urbanes Gebiet	(MU)
Kerngebiet	(MK)
Gewerbegebiet	(GE)
Industriegebiet	(GI)
Sondergebiet	(SO)

lierung sind z. B. der Bäcker, die Fleischerei oder der Allgemeinmediziner sowie der Friseur gemeint. Diese Nutzungen müssen vor Erhalt einer Baugenehmigung nachweisen, dass sie die Wohnnutzung nicht stören. Ein Störgrad entsteht heutzutage vor allem durch einen erhöhten Lärmpegel, den die Bewohner eines Wohnhauses aushalten müssen. Der Lärm entsteht nicht nur durch die Nutzung an sich, sondern auch durch den Besucher- und Anlieferverkehr, den eine solche Nutzung auslöst. Aus diesem Grund ist es fahrlässig zu behaupten, dass ein Arzt grundsätzlich in einem reinen Wohngebiet zulässig ist. Es besteht für die betroffenen Nachbarn ein großer Unterschied darin, ob es sich um eine allgemeine Hausarztpraxis handelt, bei der die Patienten aus dem gleichen Ortsteil kommen und damit den Weg zu Fuß oder mit dem Fahrrad bewältigen oder um die einzige Augenarztpraxis der Stadt mit einem regionalen Patienteneinzugsgebiet und der damit oft verbundenen Pkw-Nutzung.

Wohngebäude ist auch nicht gleich Wohngebäude. So gehören Pflege- und Betreuungseinrichtungen jeglicher Größe zu den Wohngebäuden, die in einem reinen Wohngebiet zugelassen werden können. Wer ein Altenheim einmal zur Zeit des Schichtwechsels erlebt hat, weiß allerdings, was zu dieser Zeit an Parkraum benötigt wird.

Bereits 2013 hat man die generelle Zulässigkeit von Wohngebäuden im reinen Wohngebiet um Anlagen zur Kinderbetreuung ergänzt, wenn sie den Bedürf-

nissen der Bewohner dieses Gebietes dienen. Oftmals wird hierunter irrtümlicherweise die Zulässigkeit einer Kindertagesstätte interpretiert. Diese Einschätzung kann deshalb nicht zutreffen, weil eine Kindertagesstätte nicht allein mit der Einschränkung, dass die Kinder aus dem benachbarten Wohngebiet kommen müssen, dauerhaft betrieben werden kann. Selbst bei einem Neubaugebiet mit vielen jungen Familien ist relativ schnell der Bedarf gedeckt, so dass auch Kinder aus anderen Teilen des Gemeindegebietes die Einrichtung besuchen werden, vor allem dann, wenn sich die Einrichtung einen guten Namen erarbeitet hat. Die Folge ist ein erhöhtes Verkehrsaufkommen und damit eine Überschreitung des zulässigen Grenzwertes für Lärm in einem reinen Wohngebiet, was von den Nachbarn nicht geduldet werden muss.

Mit der Formulierung wollte man Tages- und Großtagespflegen, also Einrichtungen der Kinderbetreuung mit maximal 9 Kindern und zwei Pflegekräften, in den reinen Wohngebieten legalisieren. Bis heute sind die Städte froh über dieses zusätzliche Angebot von Privatpersonen, um die gesetzlich zugesicherten Betreuungsplätze gewährleisten zu können. Hierbei werden oft Räume in den eigenen vier Wänden genutzt. Mit der bisherigen Regelung war eine solche Einrichtung nicht vereinbar, da es eine gewerbliche Nutzung darstellt, so dass man diese Regelung 2013 in einer Novellierung einführte. Inzwischen hat man auch in Bezug auf die Genehmigungspflicht und die Brandschutzanforderungen bauordnungsrechtlich diese Einrich-



tungen von nicht erforderlichen Auflagen und Verfahren befreit.

Sinn und Zweck eines allgemeinen Wohngebietes ist die vorwiegende Unterbringung der Nutzung Wohnen, d. h., in einem so ausgewiesenen Gebiet sind nicht mehr nur alleine Wohnhäuser zulässig, sondern auch die Nutzungen, die in einem reinen Wohngebiet noch als Ausnahmefall behandelt wurden. Generell zulässig sind somit Läden, Schank- und Speisewirtschaften, die der Versorgung des Gebietes dienen, nicht störende Handwerksbetriebe, Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke. In dieser Gebietskategorie sind nun Läden ohne Bezug zu den Bewohnern zulässig, d. h. nach aktueller Rechtsprechung somit Discountmärkte bis 799 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche. Die höchstrichterliche Rechtsprechung datiert allerdings bereits aus dem Jahr 2005 und es ist zu erwarten, dass dieses Maß in Zukunft weiter angehoben wird. Aufgrund des ständig wachsenden Warenangebotes mit Spezialisierungen wie z.B. Bioprodukten oder glutenfreien Angeboten und den weiteren Flächenbedarfen, um eine Barrierefreiheit in den Ladenlokalen gewährleisten zu können, wird eine Anhebung der Grenze zwischen kleinflächigem und großflächigem Einzelhandel auf über 1.000 m<sup>2</sup> erwartet. Je nach Größenordnung der Anhebung hat dies erhebliche Auswirkungen auf die Bauleitpläne einer Stadt und die damit als Rechtfertigungsgrundlage erstellten Einzelhandelskonzepte.

Darüber hinaus gibt es in dieser Baugebietskategorie ebenfalls wieder weitreichende Ausnahmen, wie Beherbergungsbetriebe, sonstige nicht störende Gewerbebetriebe, Gartenbaubetriebe, Anlagen für Verwaltungen und Tankstellen. Grundsätzlich gilt auch hier, dass der Störungsgrad gegenüber der Wohnnutzung nachgewiesen werden muss.

Anhand der Formulierungen wie sonstige nicht störende Gewerbebetriebe oder nicht störende Handwerksbetriebe kann man die eingangs erläuterte Problematik erkennen. Wann ist denn ein Handwerksbetrieb nicht störend und was sind sons-

tige Gewerbebetriebe? In diesem rechtlichen Rahmen eine richtige Entscheidung zu treffen, stellt für jede Behörde oft eine Herausforderung dar und ist fast immer eine Einzelfallentscheidung. An dieser Stelle kann diese Frage nicht abschließend geklärt werden, vielmehr soll der Blick für derartige Formulierungen und die Folgen geschärft werden.

Für die Innenstädte gibt es vor allem die Kategorien der Mischgebiete und der Kerngebiete. In diesen Kategorien spielt das Wohnen nur noch eine untergeordnete Rolle. In einem Mischgebiet sollen nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe untergebracht werden. Zulässig sind daher Wohngebäude, Geschäfts- und Bürogebäude, Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften sowie Beherbergungsbetriebe, sonstige Gewerbebetriebe, Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke, Gartenbaubetriebe, Tankstellen und Vergnügungsstätten, auf die im folgenden Abschnitt noch gesondert eingegangen wird. Im Mischgebiet ist die richtige Mischung erreicht, wenn sich Wohnnutzung und gewerbliche Nutzung die Waage halten. Dies ist natürlich eine idealtypische Vorstellung, so dass auch ein Mischungsverhältnis von 60:40 oder 40:60 zu akzeptieren ist. Breitet sich eine Nutzung zu sehr aus, kippt das Gebiet in die jeweilige Kategorie, also in ein Wohngebiet oder ein Kerngebiet. In diesem Fall können Anwohner die Stadt auf einen sogenannten Gebietserhaltungsanspruch verklagen. Aus diesem Grund kann also in einem Mischgebiet etwas nicht genehmigt werden, obwohl es von der Gesetzesgrundlage eigentlich genehmigungsfähig wäre.

Kerngebiete dienen dagegen vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie zentralen Einrichtungen von Wirtschaft, Kultur, Verkehr. Aus diesem Grund werden Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude, Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften sowie Beherbergungsbetriebe und Vergnügungsstätten, sonstige und nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe, Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und



sportliche Zwecke, Tankstellen im Zusammenhang mit Großgaragen zugelassen.

Die Wohnnutzung ist nun weitestgehend zurückgedrängt und spielt in dieser Ausweisung eigentlich keine Rolle mehr. Mit der Folge, dass eine trotzdem vorhandene Wohnnutzung in einer solchen Gebietskategorie nur noch einen geringen Schutzanspruch in Bezug auf Lärm und Gerüche genießt. Allein die Formulierung „nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe“ bedeutet im Umkehrschluss, dass hier ein Betrieb stören darf. Wohnraum in solchen Gebietskategorien der Innenstadt ist aber nicht selten, sondern gerade in den letzten Jahren als Mittel gegen nächtlich ausgestorbene Innenstädte wieder erwünscht. Aus diesem Grund haben die Planungsbehörden die Möglichkeit, Sicherungsmaßnahmen für Wohnungen in den Bebauungsplänen einzusetzen, z. B. durch Nutzungsbeschränkungen nach Geschossen und Vorgabe von Wohnungsgrößen. Auf diese Art kann im Bebauungsplan festgesetzt werden, dass ab einer gewissen Etage nur noch Wohnungen zulässig sind. Mischgebiete und Kerngebiete sind die Baugebietskategorien der Stadt- und Stadtteilzentren. Um hier auch wieder das Wohnen zu etablieren, hat man die Baugebietskategorie Urbanes Gebiet mit der Novellierung im Mai 2017 eingeführt, die im Kapitel 7 genauer beschrieben wird.

Ein großes städtebauliches Problem stellen in den Innenbereichslagen Spielhallen und zunehmend Wettbüros dar. Der Begriff Vergnügungsstätte wurde erst durch die Baunutzungsverordnung von 1990 geprägt. Sprach man vorher von sonstigen Gewerbebetrieben, wurde nun in der Rechtsprechung konkretisiert, was unter einer Vergnügungsstätte zu verstehen ist. Zwei Arten von Vergnügungsstätten sind in den letzten Jahren immer wieder Gegenstand planerischer Überlegungen: einerseits Spielhallen und andererseits alle Einrichtungen des Erotikgewerbes.

Insbesondere die zunehmenden Probleme und sozialen Folgen der Spielsucht haben dazu geführt, dass Spielhallen zunehmend kritischer gesehen werden. Andererseits darf man auch nicht verkennen, dass sich

diese Form von Vergnügungsstätten in den letzten 20 Jahren zu einem umsatzstarken Wirtschaftsfaktor entwickelt hat. Die Gerichte beschäftigen sich in den letzten Jahren verstärkt mit dem Thema der Zulässigkeit solcher baulichen Nutzungen.

In reinen und allgemeinen Wohngebietsausweisungen sind Vergnügungsstätten nicht zulässig. In einem Mischgebiet nach der Baunutzungsverordnung von 1990 sind z. B. Spielhallen nur bis zu einer Größe von ca. 100 m<sup>2</sup> zulässig. Dieser Wert ergibt sich aus der Spielverordnung und der zulässigen Anzahl von Geldspielgeräten je Quadratmeter Nutzfläche. Spielhallen dieser Größenordnung sind für die Betreiber zumeist wenig lukrativ, weshalb versucht wird, durch die Bündelung von mehreren kleinen Spielhallen nebeneinander unter einem Dach die Wirtschaftlichkeit zu erreichen. Diese Kumulierung wurde kritisch hinterfragt und inzwischen auch gerichtlich als nicht zulässig erklärt. Die Gerichte achten bei ihrer Beurteilung vor allem auf die Erreichbarkeit der Spielhalle und auf die Nähe zur Wohnbebauung, denn eine Spielhalle in fußläufiger Entfernung zu einem Wohngebiet ist leichter erreichbar, als eine nur mit dem Auto zu erreichende Spielhalle am Rande des Stadtgebietes.

Noch rechtlich differenzierter sind Wettbüros zu sehen. In solchen Einrichtungen werden Sportwetten aller Art angeboten, d. h., man versucht mit seinem Wissen das wahrscheinliche Ergebnis zu prognostizieren und setzt auf das Ergebnis Geld. Hierbei besteht auch wieder eine Suchtgefahr. Rechtlich unterscheidet man zwei Einrichtungstypen: Das Wettbüro bietet neben dem Verkauf von Wetten auch eine Aufenthaltsqualität. Es finden sich in diesen Räumlichkeiten Sitzgelegenheiten und ein Getränkeangebot. Es lädt also zum Verweilen ein. Auf den zahlreichen Monitoren kann ich dann mit dem Sportereignis mitfiebern und damit das Ergebnis meiner Wette verfolgen. Diese Einrichtung gehört eindeutig zu den Vergnügungsstätten.

Wettannahmestellen dagegen sind räumlich auf wenige Quadratmeter beschränkt und konzentrieren sich allein auf den Verkauf der Wetten. Man betritt die Räumlich-

keit also nur für den Kauf des Wettscheins und verlässt diese anschließend sofort wieder. Hierbei handelt es sich dann um eine Verkaufsstätte, die auch in einem allgemeinen Wohngebiet bereits zugelassen werden kann. Diese Feindifferenzierung ist den Wettanbietern bekannt, so dass gerne auf die zweite Variante eingegangen wird. Hierbei werden dann Standorte gesucht, bei denen im benachbarten Ladenlokal ergänzend ein gastronomisches Angebot in Form einer Sportbar unterbreitet wird. Auf diesem Weg muss der Kunde für seine Wette nur in das benachbarte Ladenlokal und kann trotzdem in einer Art Gaststätte das Sportereignis verfolgen.

Wettanbieter weisen Kritik an dieser Form der Einrichtungen gerne von sich und berufen sich dabei nicht ganz zu Unrecht auf die zahlreichen Lotto-Aannahmestellen in den Eingangsbereichen der Supermärkte. Denn auch dieses Angebot mit der Ergänzung im Bereich Rubbellose etc. stimuliert die Spielsucht und finanziert dabei den Staat, der andererseits gegen die privaten Wettanbieter vorgeht.

Vergnügungsstätten sollen nicht tabuisiert werden, denn es ist eine städtebauliche Nutzung, die eine rechtliche Grundlage in den Baugebietskategorien der Baunutzungsverordnung hat. In ausgewiesenen Kerngebieten sind Spielhallen deshalb größenunabhängig zulässig. Ob sie immer gleich genehmigt werden können, hängt wieder von den vorgenannten Überprüfungskriterien ab. Rechtlich nicht vertretbar ist ein stadtgebietsweiter Ausschluss der Vergnügungsstätten, d.h., eine Kommune muss planerisch und städtebaulich eine Nische für diese Nutzung finden, was häufig durch fachlich erarbeitete gesamtstädtische Vergnügungsstättenkonzepte erfolgt, die dann vom Rat der Kommune beschlossen werden.

In den letzten Jahren werden vermehrt Spielhallen, aber auch Einrichtungen mit erotischen Angeboten in Gewerbegebieten insbesondere mit direkter Autobahnanbindung nachgefragt. Der Vorteil liegt für die Betreiber ab einer gewissen Größe in dem regionalen Einzugsgebiet. Der Kunde muss die Nutzungseinheit nicht lange

suchen, sondern sieht durch entsprechende Werbeanlagen schon von weitem sein Ziel. Durch solche Angebote werden die traditionellen kleineren innenstadtnahen Standorte insbesondere in Bahnhofsnähe unwirtschaftlich und müssen oft schließen. Hieraus ergibt sich stadtplanerisch die Möglichkeit der Verbesserung eines innenstadtnahen Gebietes.

Bei älteren Bebauungsplänen, die vor 1990 Rechtskraft erlangt haben, ist eine solche Entwicklung denkbar und könnte durch einen entsprechenden Masterplan für Vergnügungsstätten geleitet werden. Bei Bebauungsplänen, die nach 1990 entstanden sind, ergibt sich die Problematik, dass Vergnügungsstätten nur als Ausnahme in einem Gewerbegebiet zugelassen werden können, d.h., der Nachweis einer Verträglichkeit der Nutzung ist höher anzusetzen. Die Probleme mit Spielhallen wurden leider bei den letzten Novellierungen der Baunutzungsverordnung nicht aufgegriffen.

## Sondergebiete für Einzelhandel

Die Gebietskategorie Sondergebiet ist, wie der Name schon sagt, für die Nutzungen vorgesehen, die sich von den anderen Baugebieten wesentlich unterscheiden. Diese Nutzungen können dabei sehr unterschiedlich sein, so dass neben der Bezeichnung Sondergebiet noch die Angabe der entsprechenden Zweckbestimmung erforderlich ist. Beispiele für Zweckbestimmungen sind z. B. Fremdenbeherbergung, Gebiete für Messen, Hochschulgebiete, Klinikgebiete oder Hafengebiete und insbesondere Einkaufszentren sowie großflächige Einzelhandelsbetriebe und Handelsbetriebe.

Gerade die Zweckbestimmung Einzelhandel wurde in den letzten Jahren viel diskutiert, da die Auswirkungen von Einkaufszentren „auf der grünen Wiese“ oder diverser Outlet-Center zu einer Veränderung des Kaufverhaltens geführt haben. Die Folgen sind die Unwirtschaftlichkeit der Innenstädte und erhebliche Verkehrsströme des motorisierten Individualver-

kehr, die nicht nur in der entsprechenden Stadt, sondern regional und überregional zu spüren sind. Aus diesem Grund können in solchen Sondergebieten weiterreichende Festsetzungen in einem Bauleitplan aufgeführt werden, z.B. Angaben zum Warensortiment oder Ausschluss von Nutzungen.

## Das Dörfliche Wohngebiet

Wie bereits die Novellierung des Baugesetzbuches und der Baunutzungsverordnung von 2017 beinhaltet auch das Baulandmobilisierungsgesetz von 2021 die Einführung einer neuen Baugebietskategorie in die Baunutzungsverordnung. Vier Jahre zuvor wurde das Urbane Gebiet eingeführt, das in Kapitel 7 ausführlich dargestellt und erläutert wird. Ziel war es 2017, die Möglichkeiten der zentralen Wohnungsversorgung in den Großstädten zu verbessern. Die nun neueingeführte Wohngebietskategorie mit dem Namen Dörfliches Wohngebiet (MDW) ist eine Weiterentwicklung des bekannten Dorfgebietes mit der erneuten Schwerpunktbildung der Wohnraumversorgung. Im Ergebnis liegt also die gleiche Zielrichtung wie beim Urbanen Gebiet vor. Seit der letzten Novellierung von 2017 geht es weiterhin darum, Wohnraumpotenziale in der Innenentwicklung zu erschließen, damit der Außenbereich vor einer weiteren Inanspruchnahme geschützt wird. Die Entwicklungen der letzten Jahre zeigen, dass auch im ländlichen Raum die Wohnraumnachfrage erheblich steigt. Zusammenfassend kann man feststellen, dass sich die Zielgruppe der Novellierung geändert hat. Die planenden Behörden erhalten somit auch im ländlichen Raum ein Instrument, das es ermöglicht, die sich wandelnden Dörfer neu planungsrechtlich auszurichten. Ein Blick in die bisherigen zulässigen Nutzungen der Baugebietskategorie Dorfgebiet nach der Baunutzungsverordnung zeigt, dass Wohnungen nur im Zusammenhang mit Wirtschaftsstellen zulässig waren. Somit ist die Zunahme von Wohnraum in Dorfgebieten nur eingeschränkt

möglich gewesen. Traditionell sollte das Dorfgebiet das Miteinander in einer Dorfgemeinschaft ermöglichen und dabei trotz emittierender Unterschiede in Bezug auf Gerüche und Lärmquellen eine planungsrechtliche Basis schaffen.


Das Bild der Dörfer hat sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten verändert. Die landwirtschaftlichen Vollerwerbsbetriebe nehmen weiter ab, so dass oft in einem Dorfgebiet gar kein aktiver landwirtschaftlicher Vollerwerbsbetrieb mehr anzutreffen ist. Hierdurch nehmen die Konflikte durch Emissionen ab und erlauben eine veränderte Form der Mischung mit einem höheren Wohnanteil. Dabei ist weiterhin ein ausgewogenes Mischungsverhältnis anzustreben, was bedeutet, dass eine deutliche Erhöhung des Wohnanteils durchaus gewünscht ist. Auf diesem Weg können Dorfgebiete durch eine Überarbeitung der Bauleitplanung einen neuen Weg einschlagen und verstärkt zu einer gemischten Nutzfläche mit erhöhten Wohngebietsanteilen ausgebaut werden. Ziel ist es, ein einvernehmliches Miteinander von Wohnen und insbesondere landwirtschaftlicher Nebenerwerbsnutzung weitestgehend zu ermöglichen.

Noch vor wenigen Jahren bemängelte man die fehlende Zukunft der Dörfer und die damit einhergehende Überalterung. Insbesondere die fehlende Versorgungslage bei den Waren des täglichen Bedarfs oder der medizinischen Grundversorgung sowie der Mobilitätsaufwand zur Erreichung des Arbeitsplatzes führten zu einer sinkenden Attraktivität der Dörfer und damit zu abnehmenden Bevölkerungszahlen. Ohne einen hohen finanziellen und zeitlichen Aufwand waren trotz ruhiger und grüner Wohnlage oder örtlicher Verbundenheit kaum Familien bereit, ihr Eigenheim am alten bekannten Dorfstandort zu errichten oder die bestehende Gebäudesubstanz im Sinne eines Mehrgenerationenwohnhauses auszubauen. Dies gilt insbesondere für Dörfer unter 2.000 Einwohnern, bei denen eine Bauleitplanung nicht oder nur eingeschränkt vorgesehen ist. Doch was hat sich in den letzten Jahren an dieser Situation geändert?

Der Wohnstandort auf dem Land wird zunehmend wiederentdeckt. Die Ruhe und der Erholungswert des Dorfes erhalten in der heutigen Bewertung einen höheren Stellenwert und stellen damit den Gegenpol zum Stress des Stadt- und Berufslebens dar. Für Menschen im Arbeitsleben spielt zunehmend eine ausgeglichene Work-Life-Balance eine Rolle. Hierfür benötigen sie Rückzugsoasen im ländlichen Raum. Nicht umsonst sind die Ballungsrandzonen um die Großstädte zunehmend gefragt. Wichtig ist hierbei einerseits eine akzeptable Entfernung zum Arbeitsplatz und andererseits die familiäre Situation. Insbesondere der Rückzug auf das elterliche Grundstück mit günstiger finanzieller Baumöglichkeit und gleichzeitiger Versorgung der Kinder durch ein Mehrgenerationenwohnen wird wieder wertgeschätzt. Die Eltern sehen sich für das Alter gut aufgestellt und gehen diesen unausgesprochenen Generationsvertrag gerne ein.

Die Corona-Pandemie zu Beginn der 2020er Jahre hat die Arbeitswelt nachhaltig verändert. Aufgrund der erforderlichen Abstände wurden Arbeitsplätze an den Wohnstandort verlagert. Wenngleich die praktizierten Lösungen eher einem mobilen Office als einem tatsächlichen Homeoffice entsprechen, wird auch nach der Pandemie der heimatische Arbeitsplatz eine Alternative für Arbeitgeber und

Arbeitnehmer bleiben. Hierbei verändern sich auch die räumlichen Anforderungen an Grundrisse für Wohnungen und Wohnhäuser. Um die Erfordernisse aus Datenschutz und Arbeitssicherheit erfüllen zu können, kann es nicht bei einem Laptop-Arbeitsplatz am Küchentisch bleiben. Vielmehr benötigen wir abschließbare Arbeitsbereiche und erhöhen damit den Wohnraumbedarf. Was nicht mehr erlernt werden muss, weil sich nach der Pandemie alle Schüler und Arbeitnehmer damit auskennen, sind der Onlineunterricht oder die berufliche Videokonferenz. Die Scheu vor diesem Wechsel in die digitale Welt ist mit den Jahren 2020/21 ganz klar gewichen. In diesem Zusammenhang muss der zunehmende Mobilfunkausbau auch im ländlichen Raum vorangetrieben werden, damit eine gute digitale Erreichbarkeit sicherstellt wird. Unter dieser Voraussetzung kann dann der angenehme Wohnstandort mit dem erforderlichen Arbeitsplatz auf Dauer verbunden werden. Das Thema Raumüberwindung tritt damit eindeutig in den Hintergrund. Natürlich kann eine solche Aussage nicht pauschalisiert werden. Es tut sich aber zumindest eine Chance auf, die für viele in Zukunft ein gangbarer Weg sein wird. Insbesondere in der aktuellen Energiekrise des Jahres 2022 kann die Reduzierung der Fahrstrecken einen erheblichen Beitrag zur Energieeinsparung leisten.



**Weitere Informationen:  
§§ 2–11 Baunutzungs-  
verordnung (BauNVO)**



# 6

## Maß baulicher Nutzung

Im zweiten Teil der Baunutzungsverordnung werden die Festsetzungen vorgestellt, die vorgeben, wie groß und breit ein Haus werden oder wie viel Grundstücksfläche wofür genutzt werden darf. Es werden wieder einige wesentliche Beispiele herausgegriffen, was natürlich nicht bedeutet, dass die anderen rechtlichen Vorgaben unwichtig wären. Zum Einstieg sollte man sich aber mit den Vorgaben vertraut machen, die fast in jedem Bauleitplan immer wieder vorkommen.

### Grundflächenzahl

In jedem Baugebiet soll neben der eigentlichen Bebauung noch genügend Freiraum verbleiben, der eine wohnungsnaher Erho-

lung gewährt. Aus diesem Grund gibt der Gesetzgeber in der Baunutzungsverordnung die Möglichkeit der Festlegung einer Grundflächenzahl (GRZ) vor. Die Grundflächenzahl setzt die Größe eines Grundstücks in Bezug zur Fläche, die der Bauherr einerseits mit einem Wohnhaus und andererseits mit allen Nebenanlagen bebauen möchte. Als Nebenanlagen versteht man bauliche Anlagen, wie Garagen, Carports, Gartenhäuser und Gartenlauben sowie Anlagen die keine Gebäude darstellen wie z. B. Zufahrten, Zuwegungen und Terrassen. Die GRZ wird mit einer Dezimalzahl angegeben; 0,1 bedeutet hierbei eine geringe Ausnutzungsmöglichkeit des Grundstückes und 1,0 steht für eine hundertprozentige Überbauung des Grundstückes. Üblich ist meist eine Grundflächenzahl von 0,4.

#### Beispiel:

Grundstücksgröße 400 m<sup>2</sup>

Ausweisung in einem Bebauungsplan vor 1990 GRZ = 0,4

$400 \text{ m}^2 \times 0,4 = 160 \text{ m}^2$  zulässige Überbauung mit dem Hauptgebäude

Nach dem Beispiel kann auf dem Grundstück ein Haus geplant werden, das eine Grundfläche von 10 x 16 m oder entsprechend kleiner aufweist. In einem zweiten Schritt werden nun die vorgenannten Nebenanlagen mit zur Überbauung hinzugerechnet. Damit die Einhaltung der

vorgegebenen GRZ überhaupt möglich wird, besagt die Baunutzungsverordnung, dass die im Bebauungsplan ausgewiesene Grundflächenzahl um 50% überschritten werden darf. Somit ergibt sich folgende zweite Berechnung für das oben genannte Beispiel:

#### Beispiel:

Grundstücksgröße 400 m<sup>2</sup>

Ausweisung in einem Bebauungsplan nach 1990 GRZ = 0,4

$400 \text{ m}^2 \times 0,4 + 50\% = 240 \text{ m}^2$  zulässige Überbauung mit dem Hauptgebäude und allen ober- und unterirdischen Nebenanlagen

Damit hat der Bauherr z.B. die Möglichkeit, zu dem Haus mit der Grundfläche von 10 x 12 m noch eine Terrasse von 5 x 6 m, eine Zufahrt von 3 x 5 m, eine Garage in-

klusive Unterkellerung von 9 x 3 m und ein Gartenhaus von 3 x 4 m auf dem Grundstück zu errichten. Denn das Wohnhaus würde mit 120 m<sup>2</sup>, die vorgeschriebenen

160 m<sup>2</sup> unterschreiten und alle Flächen zusammen ergeben 204 m<sup>2</sup> und unterschreiten damit ebenfalls die vorgegebene Höchstgrenze von 240 m<sup>2</sup>.

Diese Anwendung der Berechnungsformeln basiert auf der Baunutzungsverordnung von 1990. Bei Bebauungsplänen wird immer die Baunutzungsverordnung zu Grunde gelegt, die zum Zeitpunkt der Rechtskraft des Bebauungsplanes gültig war, was als statische Anwendung des Gesetzes verstanden wird. Die Baunutzungsverordnungen vor 1990 unterscheiden sich in einem Punkt eklatant von der oben beschriebenen Berechnung. Findet eine der älteren Baunutzungsverordnungen Anwendung, werden die oben beschriebenen Nebenanlagen in der Berechnung der Grundflächenzahl nicht berücksichtigt. Es wird einzig und allein auf das Haus abgestellt. Allerdings gibt es bei dieser Form der Berechnung dann keine Möglichkeit der Erhöhung der festgesetzten Grundflächenzahl. Diese Form des Nachweises erschwert es der Bauordnungsbehörde aufgrund der Nichtberücksichtigung gegen zunehmende Versiegelungen in den Gartenbereichen (Stein- und Schottergärten) einzuschreiten.

## Festsetzung einer Bauweise

Mit Bauweise ist nicht die Gestaltung oder die Geschossigkeit eines Hauses gemeint. Vielmehr geht es darum, mit welcher Länge ein Baukörper aus einem oder mehreren Häusern errichtet werden darf. Am Häufigsten wird in Bebauungsplänen die offene Bauweise festgesetzt, die mit einem kleinen o symbolisiert wird. Diese Festsetzung bedeutet, dass in diesem Bereich nur Hauptbaukörper entstehen dürfen, die eine Gesamtlänge von 50 m nicht überschreiten. Nach den 50 m muss eine Baulücke von mindestens 6 m entstehen, bevor der nächste Hauptbaukörper beginnen kann. Innerhalb der so entstehenden Lücken sind Nebengebäude wie z. B. Garagen und Carports zulässig und bleiben beim Nachweis der Bauweise unberücksichtigt. Würde dieses vorgegebene Maß

überschritten, spricht man von einer geschlossenen Bauweise, die mit einem kleinen g gekennzeichnet wird. Geschlossene Bauweisen findet man bei längeren Reihenhausbebauungen oder bei der klassischen Blockrandbebauung der Innenstädte. Wurde in einem Bebauungsplan keine Bauweise festgesetzt, gilt automatisch immer die offene Bauweise. Weiterhin gibt es die Möglichkeit, eine abweichende Bauweise, gekennzeichnet mit einem kleinen a, festzusetzen. Diese eher seltene Festsetzung der Bauweise wird dann genommen, wenn mit ausgesuchten Abständen und Maßen planerisch gearbeitet werden soll.

Darüber hinaus gehören die Festsetzungen zu den Hausformen in den Bereich der Bauweisen. Man unterscheidet die Festsetzungen: nur Einzelhäuser, nur Doppelhäuser, nur Einzel- und Doppelhäuser und nur Hausgruppen. Eine Hausgruppe hat mindestens drei Häuser, hierunter versteht man die klassische Reihenhausbebauung. Mit Einzel- und Doppelhäusern wollte man insbesondere in alten Bebauungsplänen festsetzen, dass an dieser Stelle des Planes nur Einfamilienhäuser und Doppelhaushälften entstehen sollten. Aus der obergerichtlichen Rechtsprechung ergibt sich, dass auch ein Mehrfamilienhaus ein Einzelhaus darstellt, solange das Gebäude nur eine Eingangstür hat. Auf diese Weise sind oft Bebauungspläne stärker ausgenutzt worden, als es die eigentliche Idee des Planaufstellers war. Die Folge ist ein überhöhtes Verkehrsaufkommen mit entsprechendem Parksuchverkehr. Um diese Entwicklung zu stoppen, ist man in den letzten Jahren dazu übergegangen die Anzahl der Wohneinheiten pro Gebäude vorzugeben und im Bebauungsplan festzusetzen, so dass diese Überausnutzung eingedämmt werden konnte.

## Nachweis des Vollgeschosses

Grundsätzlich ist die Baunutzungsverordnung (BauNVO) die bundeseinheitliche rechtliche Grundlage für alle Nachweise zum Maß der baulichen Nutzung. Allerdings bildet der Nachweis des Voll-

geschosses eine Ausnahme und dies mit erheblichen Folgen, wie die letzten Jahre gezeigt haben. Schlägt man die BauNVO für die Regelung des Vollgeschosses auf, so findet man nicht wie bei den anderen Maßen der baulichen Nutzung eine klare Aussage, sondern den Verweis auf ein anderes Gesetz, nämlich auf die Landesbauordnungen der Bundesländer. Schaut man sich dann die Rechtsquelle in der jeweiligen Landesbauordnung an, die ausschließlich in den Definitionen zu Beginn des jeweiligen Gesetzes zu finden ist (meist § 2 der jeweiligen Landesbauordnung) und vergleicht man diese miteinander, stellt man wiederum fest, dass sich die Regelungen durchaus voneinander unterscheiden. Es gibt also im Ergebnis nicht eine bundeseinheitliche Rechtsnorm, sondern eine Vielzahl von Regelungen und man muss sich immer auf die Regelung des jeweiligen Bundeslandes beziehen.

Grundsätzlich ist ein Vollgeschoss ein Geschoss mit geraden Wänden und einer Mindesthöhe von mindestens 2,30 m, so dass von den Betrachtern jede Nutzungseinheit über der Erde egal ob Büro, Geschäft oder Wohnung als ein solches Vollgeschoss wahrgenommen wird. Nicht eindeutig und damit dem Regelungsentwurf entsprechend differierend unterlegen sind Kellergeschosse und Dachgeschosse. Für das Bundesland Hessen findet man in der Landesbauordnung die Definition, dass oberirdische Geschosse dann ein Vollgeschoss sind, wenn deren Deckenoberkanten im Mittel mehr als 1,40 m über die Geländeoberfläche hinausragen; im Übrigen sind sie Kellergeschosse. Dies ist eine sehr verbreitete Norm in Deutschland. Trotzdem gibt es aber auch Bundesländer, die dieses Maß auf 1,60 m erhöht haben.

Die Vorgaben zum Dachgeschoss sind in Hessen recht einfach gehalten und besagen, dass Hohlräume zwischen der obersten Decke und der Bedachung, in denen Aufenthaltsräume nicht möglich sind, keine Vollgeschosse sind. In vielen anderen Bundesländern wird hier verstärkt mit der Vorgabe von einzuhaltenden Maßen gearbeitet. Die Qualität eines Aufenthaltsraumes ist definiert über eine Mindest-

höhe von 2,20 m über mehr als die Hälfte der Grundfläche. Oft besteht die Einschätzung, wenn man an der höchsten Stelle eines Dachraumes stehen kann, muss es sich um einen Aufenthaltsraum handeln. Ein solcher Raum mag zwar je nach Körpergröße nutzbar sein, ist aber nach Definition kein Aufenthaltsraum und darf entsprechend auch nicht als solcher vermietet oder verkauft werden.

Da rechtliche Grundlagen von Zeit zu Zeit novelliert werden, hat ein Urteil des Oberverwaltungsgerichtes Nordrhein-Westfalen vom 03.05.2018 für eine Verunsicherung in der praktischen Anwendung gesorgt. Hierbei muss man zunächst wissen, dass sich das bundesweite Planungsrecht erheblich vom landesweiten Bauordnungsrecht in dem Punkt unterscheidet, dass das Planungsrecht statisch und das Bauordnungsrecht dynamisch anzuwenden ist. Für die Praxis bedeutet dies, dass bei der planungsrechtlichen Beurteilung eines Bauvorhabens die Grundlagen aus dem Jahr angewendet werden, in dem der Bebauungsplan seine Rechtskraft erlangt hat. Wenn also ein Bauvorhaben beantragt wird, bei dem der Bebauungsplan von 2005 stammt, muss man sich mit den damals geltenden Rechtsvorschriften des Planungsrechtes vertraut machen. Dagegen ist bei der bauordnungsrechtlichen Beurteilung immer die aktuelle Fassung der Landesbauordnung für das Land Hessen anzuwenden. Bis zu dem Urteil von 2018 ist man davon ausgegangen, dass der Nachweis zum Vollgeschoss in der Landesbauordnung geregelt ist und damit immer die aktuelle Version anzuwenden ist. Gerade in diesem Punkt widerspricht das Oberverwaltungsgericht aber mit diesem Urteil und erklärt, dass es sich um eine statische planungsrechtliche Regelung handelt, auch wenn sie nicht direkt in den planungsrechtlichen Grundlagen genannt ist, sondern nur über einen Querverweis besteht.

Für die praktische Arbeit bedeutet dies insbesondere für die Entwurfsverfassenden und die Bauordnungsbehörden, dass man zum Nachweis der Vollgeschossigkeit eines Bauvorhabens die vergangenen rechtlichen Regelungen früherer Landes-

bauordnungen ansehen muss. Dies kann dazu führen, dass auch bauordnungsrechtliche Regelungen von vor 1989 noch Gültigkeit besitzen, wenn entsprechend die Bebauungspläne aus dieser Zeit noch zur Anwendung kommen. Rückblickend betrachtet, ist dies sicherlich nicht bei allen erteilten Baugenehmigungen der letzten Jahre richtig angewendet worden.

## Geschossflächenzahl

Die Geschossflächenzahl (GFZ) setzt, wie die Grundflächenzahl, die Größe eines zu beurteilenden Grundstückes in Bezug zu einer anderen baulichen Fläche. Aller-

dings geht es hierbei nicht um den bebauten Anteil, sondern um die Summe aller Vollgeschosse in Quadratmetern. Bei der Ermittlung bleiben Balkone, Loggien oder Terrassen unberücksichtigt. Da nur die Flächen der Vollgeschosse berücksichtigt werden, spielen die Quadratmeter in den Nichtvollgeschossen (Nachweise siehe oben) keine Rolle. Die Angabe der Geschossflächenzahl erfolgt analog zur Grundflächenzahl mit einer Dezimalzahl. Hierbei steht 0,5 für eine geringe Ausnutzung der Geschosse und 1,2 für eine größere Ausnutzung. Aufgrund der möglichen meist mehrgeschossigen Bauweisen kann der Wert größer als 1,0 sein. Üblich ist eine Geschossflächenzahl von 0,8.

### Beispiel:

Grundstücksgröße 400 m<sup>2</sup>

Anzahl der Vollgeschosse = II

Ausweisung in einem Bebauungsplan nach 1990 GRZ = 0,4

Ausweisung in einem Bebauungsplan nach 1990 GFZ = 0,8

Summe Grundfläche x Anzahl Vollgeschosse = Summe Geschossflächen

400 m<sup>2</sup> x 0,4 = 160 m<sup>2</sup> GRZ x 2 = 320 m<sup>2</sup> zulässige Geschossfläche

Das geplante Zweifamilienwohnhaus hat folgende Aufenthaltsräume:

Kellergeschoss 40 m<sup>2</sup>

Erdgeschoss 100 m<sup>2</sup>

Obergeschoss 100 m<sup>2</sup>

Dachgeschoss 60 m<sup>2</sup>

Das ergibt eine anzurechnende Geschossfläche von 200 m<sup>2</sup>. Die Geschossflächenzahl ist eingehalten. Das Bauvorhaben ist somit zulässig.

Zusammengefasst bedeutet diese Berechnung: Ein Bauherr hat 400 m<sup>2</sup> Baugrund und darf hiervon 160 m<sup>2</sup> bebauen. Er baut ein zweigeschossiges Gebäude mit Dachgeschoss, das aber kein Vollgeschoss darstellt. Erdgeschoss und Obergeschoss dürfen zusammen nicht mehr als 320 m<sup>2</sup> betragen. Eine Größenordnung, die für ein Einfamilienhaus natürlich überdimensioniert ist. Im Geschosswohnungsbau werden diese Grenzen schneller und öfter erreicht.

Die Anwendung der Berechnungsformeln basiert auf der Baunutzungsverordnung von 1990. Bei Bebauungsplänen wird, wie

oben bereits erwähnt, immer die Baunutzungsverordnung zu Grunde gelegt, die zum Zeitpunkt der Rechtskraft des Bebauungsplanes gültig war. Die Baunutzungsverordnungen vor 1990 unterscheiden sich auch in der Geschossflächenzahlermittlung eklatant von der oben beschriebenen Berechnung.

Findet eine der älteren Baunutzungsverordnungen Anwendung, werden die Quadratmeter aus den Nichtvollgeschossen zum Teil mitgerechnet. Dies betrifft in erster Linie alle Aufenthaltsräume in Dach- und Kellergeschossen. Eine genauere Differenzierung soll an dieser Stelle



nicht erfolgen. Weiterhin wurde für zweigeschossige Wohnhäuser in älteren Bebauungsplänen meist nur eine Geschossflächenzahl von 0,7 zugelassen, so dass

ein Architekt oder Bauherr auch heute noch Schwierigkeiten haben kann, seine Planung diesen engeren Vorgaben anzupassen.

### Beispiel:

Grundstücksgröße 400 m<sup>2</sup>

Anzahl der Vollgeschosse = II

Ausweisung in einem Bebauungsplan vor 1990 GRZ = 0,4

Ausweisung in einem Bebauungsplan vor 1990 GFZ = 0,7

$400 \text{ m}^2 \times 0,7 = 280 \text{ m}^2$  zulässige Geschossfläche

Ein geplantes Zweifamilienwohnhaus hat folgende Aufenthaltsräume:

Kellergeschoss	40 m <sup>2</sup>
Erdgeschoss	100 m <sup>2</sup>
Obergeschoss	100 m <sup>2</sup>
Dachgeschoss	60 m <sup>2</sup>

Das ergibt eine anzurechnende Geschossfläche von 300 m<sup>2</sup>. Die zulässige Geschossflächenzahl ist um 20 m<sup>2</sup> überschritten. Das Bauvorhaben ist somit nicht zulässig.

## Orientierungswerte

Die Baunutzungsverordnung enthält eine Tabelle, die für die planenden Behörden eine Vorgabe zur Festlegung der Grundflächen- und Geschossflächenzahl sein soll. Diese Obergrenzen werden in einer Tabelle so eingetragen, dass sie der Art der Nutzung und damit den Baugebietskategorien der Baunutzungsverordnung eindeutig zugeordnet werden können. Durch diese Vorgabe wird sichergestellt, dass jede Kommune in Deutschland mit den gleichen Vorgaben in Bezug auf diese Maße baulicher Nutzung in der Bauleitplanung arbeitet. Durch die Festlegung der Obergrenzen war bisher geregelt, dass diese Werte zwar unter-, aber nicht überschritten werden durften. So hatte man zumindest bei der Verringerung der Werte eine Flexibilität, wenn man z. B. Grundstücke weniger intensiv bebaut haben wollte. Es gibt durchaus Beispiele, wo in einem Dorfgebiet (MD) zwar eine GRZ von 0,6 möglich wäre, tatsächlich, aber nur 0,2 festgesetzt wurde, um damit eine aufgelockerte Dorfstruktur zu erhalten.

Bei der Ausführung des Baulandmobilisierungsgesetzes hat man sich im Juni 2021 das Ziel gesetzt, die Ausnutzbarkeit von Grundstücken flexibler zu gestalten. Hierzu erklärt man die bisherigen Obergrenzen nun zu Orientierungswerten. Somit hat die planende Gemeinde nicht nur mehr Gestaltungsmöglichkeiten bei der **Unterschreitung** der rechtlichen Vorgaben, sondern jetzt auch bei der wirtschaftlich viel interessanteren Möglichkeit der **Überschreitung**, was sicherlich zukünftig verstärkt ausgenutzt werden wird. Nicht geklärt wurde bei der Novellierung der Baunutzungsverordnung, wie weit dieser neue Orientierungsrahmen denn überschritten werden darf. Es wird lediglich darauf verwiesen, dass im Einzelfall weiterhin eine Begründungspflicht besteht, wenn von den Orientierungswerten abgewichen werden soll. Da es sich hier ebenfalls um eine der vielen Maßnahmen handelt, die zur Entspannung des Wohnungsmarktes beitragen sollen, ist die Begründung für eine Überschreitung dort schnell gefunden, wo Kommunen die Voraussetzungen für eine angespannte Lage am Wohnungsmarkt erfüllen. Damit einher geht



Weitere Informationen:  
§§ 16–23 Baunutzungsverordnung (BauNVO)

die Befürchtung, dass es unter diesem generellen Deckmantel zu großzügigen Auslegungen vor allem für Wohnungsbauinvestoren kommen wird und dabei ökologische Aspekte insbesondere des Versiegelungsgrades vernachlässigt werden.

## Ausnahmen und Befreiungen

Wenn die Vorgaben eines Bebauungsplanes nicht zu meinem Bauvorhaben passen, gibt es grundsätzlich die Möglichkeit, über das Instrument der Befreiung das Ziel der Baugenehmigung auch ohne die Durchführung eines Bauleitplanverfahrens zu erreichen. Voraussetzung ist aber, dass die **Grundzüge der Planung** nicht berührt werden. Es ist also ein Instrument für kleinere Änderungen im Einzelfall.

Zunächst muss man unterscheiden zwischen der Möglichkeit der Ausnahme nach § 31 (1) BauGB und der Befreiung nach § 31 (2) BauGB. Während die Ausnahme eine aus dem Bebauungsplan **ersichtliche** Möglichkeit ist, von der Planvorgabe abzuweichen, ist die Befreiung an die Erfüllung vorgegebener Tatbestandsvoraussetzungen geknüpft. Eine Befreiung kann nur erteilt werden, wenn es sich um Gründe zum Wohl der Allgemeinheit handelt, eine nicht beabsichtigte Härte durch die Aufstellung eines verbindlichen Bauleitplans vorliegt oder die Befreiung städtebaulich vertretbar ist, was sicherlich die in der Praxis am meisten angewendete Variante darstellt. Weiterhin sind vor der Erteilung eines Befreiungsbescheides die nachbarlichen Interessen zu würdigen. Dies bedeutet nicht unbedingt, dass die

Nachbarn schriftlich zustimmen müssen, sondern vielmehr, dass in der Verfahrensakte dokumentiert ist, dass man sich mit den Auswirkungen einer Befreiung auf den Nachbarn beschäftigt hat und dabei zu dem Ergebnis gelangt ist, dass eine Beeinträchtigung nicht vorliegt. Das Ergebnis dieser Überprüfung sollte entsprechend in der Bauakte dokumentiert werden, damit die Entscheidung bei einer gerichtlichen Überprüfung vorliegt.

Nach der Verabschiedung des Baulandmobilisierungsgesetzes ist es nun möglich, die Tatbestandsvoraussetzung des Wohls der Allgemeinheit weitergehend anzuwenden. Die Novellierung besagt, dass die erforderliche Schaffung von Wohnraum als ein Erfordernis zum Wohl der Allgemeinheit eingeführt wird und damit Befreiungen bei Gebäuden, die der Versorgung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung dienen, leichter erteilt werden können. Diese Möglichkeit ist zunächst bis zum 31.12.2024 begrenzt worden. Hierbei können die Befreiungen so weit gehen, dass die Grundzüge der Planung berührt werden dürfen. Dies hatte bisher immer zur Folge, dass eine Befreiung nicht möglich war und stattdessen ein Planänderungsverfahren erforderlich wurde. Diese Änderung ist sehr weitreichend und für eine entsprechende weitgehende Interpretation offen. Da Befreiungen oft als kurzfristige Lösung ohne große Bauleitplanverfahren präferiert werden, steht zu befürchten, dass diese neue Schwerpunktsetzung zu einer noch stärkeren Beanspruchung des Instruments führen wird. Wie weit der rechtliche Rahmen dann ausgeschöpft werden kann, werden die Praxis und die entsprechende Rechtsprechung dann zeigen.



Weitere Informationen:  
§ 31 Baugesetzbuch  
(BauGB)

# 7

## Das urbane Gebiet

Eine der gravierendsten Neuerungen der Städtebaurechtsnovelle von 2017 ist die Einführung der neuen Baugebietskategorie „Urbanes Gebiet“ in der Baunutzungsverordnung. Als Arbeitstitel wurde diese neue Kategorie als „Mischgebiet der Innenentwicklung“ bezeichnet, was vielleicht eher das Ziel dieser Gesetzesänderung veranschaulicht. Städte, die hier ganz bewusst angesprochen werden, da diese Baugebietskategorie eigentlich für Gemeinden nicht anzuwenden ist, sollen in ihrem Inneren weiter verdichtet werden. Um es auf einen einfachen Nenner zu bringen: Auf weniger Fläche soll mehr Wohnraum geschaffen werden. Dies gelingt nur, wenn das Maß der baulichen Nutzung in diesen Gebieten deutlich erhöht wird. Im Folgenden wird aufgezeigt, welche Parameter zur Umsetzung gewählt wurden und welche Bedenken gerade auf Seiten der planenden Städte bestehen. Denn jedes neue Planungsinstrument muss sich auch rechtlich erst beweisen und keine Verwaltung möchte gerne die Stadt sein, die die erste rechtliche Überprüfung zu bestehen hat. Nach nun fünf Jahren kann aber durchaus die Aussage getroffen werden, dass sich das Urbane Gebiet als neue Baugebietskategorie etabliert hat und von den Städten vielfach angewendet wird. Man darf gespannt sein, ob es bei der Einführung des Dörflichen Wohngebietes zu einem ähnlichen Ergebnis kommt.

### Nachverdichtung der Städte

Die Inanspruchnahme von Flächen für neue Siedlungen, Gewerbe- und Verkehrsinfrastruktur betrug für die Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 2009 bis 2012 noch 74 ha pro Tag, was gegenüber den Verbrauchszahlen der 1990er Jahren mit Werten deutlich über 100 ha pro Tag,

schon eine Verbesserung darstellt. Politisches Ziel ist es, die Flächeninanspruchnahme auf 30 ha pro Tag zu reduzieren. Einer Modellrechnung des Bundesinstitutes für Bau-, Stadt- und Raumforschung zufolge verlangsamt sich der tägliche Flächenverbrauch in Deutschland zwar bis 2030 auf 45 ha, doch das angestrebte Ziel wird auch in absehbarer Zeit **nicht erreicht**.

Schon seit der Novellierung von Baugesetzbuch und Baunutzungsverordnung 2013 muss die Umnutzung von land- oder forstwirtschaftlichen Flächen nachvollziehbar begründet werden. Abweichungen sind seitdem nur möglich, wenn eine Begründung vorgelegt wird, bei der die Innenentwicklungspotenziale einer Stadt oder Gemeinde ausreichend ermittelt worden sind. Hierzu müssen alle Brachflächen, Gebäudeleerstände, Baulücken und Nachverdichtungspotenziale auf den Grundstücken erfasst und in Flächenkatastern dargestellt werden. Weiterhin muss der Neubaubedarf auf Grundlage von Prognosen zur Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung ermittelt und den vorhandenen Flächenpotenzialen gegenübergestellt werden.

Die angestrebte Nachverdichtung von Innenstadtlagen, insbesondere durch die Umnutzung ehemaliger Gewerbe- und Industriebereiche, sieht eine Durchmischung mit Wohnnutzungen vor, was natürlich ein erhebliches Konfliktpotenzial beinhaltet, wie man es bereits aus den vorhandenen Gemengelagen kennt. Gebiete, in denen die Wohnbebauung an ein bestehendes Gewerbegebiet heranrückt, bezeichnet man als Gemengelage. Dieses Miteinander unterschiedlicher Nutzungen auf engem Raum kennt man auch im ländlichen Raum. In einem Dorfgebiet (MD) ist es planerisch gewollt, dass der existierende landwirtschaftliche Betrieb sich in direkter Nachbarschaft zum Wohnhaus des Nachbarn oder einem Lebensmittel-



geschäft befindet. Der krähende Hahn gehört hier genauso zum Ortsbild wie der emittierende Misthaufen. Eine städtebauliche Situation, die man leider immer seltener vorfindet, aber doch ein Gefühl von ländlicher Idylle vermittelt. Funktionieren kann dies nur, wenn alle Nutzungen in einem gewissen Rahmen Rücksicht auf den Nachbarn nehmen. Das Urbane Gebiet soll quasi ein städtebauliches Pendant zu dieser Struktur in den Städten und Großstädten sein.

Den planenden Städten wird mit dieser Baugebietskategorie ein größerer städtebaulicher Handlungsspielraum gegeben. Dabei müssen sie aber darauf achten, dass für die erforderliche Rücksichtnahme das durch die Technische Anleitung Lärm (TA Lärm) vorgegebene Lärmschutzniveau in Form von Richtwerten eingehalten und in der Ausübung der verschiedenen Nutzungen nicht vernachlässigt wird. Aus diesem Grund ist das Urbane Gebiet keine Baugebietskategorie für Neuplanungen, sondern vielmehr als Fortentwicklung des nutzungsgemischten Bestandes anzuwenden. Bei einer gelungenen Umsetzung folgt man somit dem planerischen Idealbild der nutzungsgemischten Stadt der kurzen Wege, auch Leipzig-Charta genannt.

## Einordnung der neuen Baugebietskategorie

In der Literatur und der Erläuterung des Bundesbauministeriums wird immer wieder hervorgehoben, dass das Urbane Gebiet mehr Flexibilität bei der Mischung der einzelnen Nutzungsarten bieten soll. Das Mischgebiet (MI) sieht ein ausgeglichenes Verhältnis von Wohnen und nicht störendem Gewerbe vor. Das ideale Mischungsverhältnis von 50:50 wurde mit den Jahren durch Gerichtsurteile in ein 60:40 oder 40:60 in Ausnahmefällen sogar zu 70:30 bzw. 30:70 verwandelt. Trotzdem bleibt ein Handlungsrahmen, den es einzuhalten gilt. Droht dieser rechtlich gesetzte Rahmen zu kippen, ist ein hinzukommendes Bauvorhaben als Auslöser des Missverhältnisses nicht mehr genehmigungsfähig. Dies kann nicht nur durch eine Neubebauung, sondern auch bereits durch eine gewerbliche Nutzungsintensivierung in Qualität und Quantität erfolgen.

Für das Urbane Gebiet hat der Gesetzgeber ausdrücklich geregelt, dass die Nutzungsmischung nicht gleichgewichtig sein muss, d.h., es ist nicht das Ziel, ein Verhältnis von 50:50 zu erreichen. Trotz dieser Vorgabe gibt es aber zunächst kei-



ne rechtliche Einschätzung dazu, wie weit das Verhältnis denn zu der einen oder anderen Nutzung verschoben werden darf. Sind nun Mischungsverhältnisse von 80:20 oder sogar 90:10 möglich? Der alleinige Verweis auf die einzuhaltenden Lärmwerte wird dieser spannenden Frage nicht gerecht. Vielmehr reagieren die planenden Städte zurückhaltend und warten die Rechtsprechung zu diesem Thema ab.

Zunächst sollte man sich anschauen, wie der Aufbau und Inhalt des § 6a BauNVO gewählt wurde. Zum Ziel der Baugebiets-

kategorie heißt es in Absatz 1: „Das Urbane Gebiet dient dem Wohnen sowie der Unterbringung von Gewerbebetrieben und sozialen, kulturellen und anderen Einrichtungen, die die Wohnnutzung nicht wesentlich stören.“ Der unbestimmte Rechtsbegriff „nicht wesentlich stören“ verbindet den Zweck dieser Kategorie mit den Immissionsgrenzwerten der TA Lärm und bringt somit bereits zum Ausdruck, dass Bewohner dieses Gebietes sehr wohl mit einer Beeinträchtigung ihrer Wohnnutzung im rechtlichen Rahmen rechnen müssen.

## Nach § 6a BauNVO, Absatz 2 sind folgende Nutzungen zulässig:

- Wohngebäude
- Geschäfts- und Bürogebäude
- Einzelhandelsbetriebe
- Schank- und Speisewirtschaften sowie Betriebe des Beherbergungsgewerbes
- sonstige Gewerbebetriebe
- Anlagen für Verwaltungen sowie für kirchliche, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke

**Ausnahmsweise können zugelassen werden:**

- Vergnügungsstätten, soweit sie nicht wegen ihrer Zweckbestimmung oder ihres Umfangs nur in Kerngebieten allgemein zulässig sind
- Tankstellen

Diese Liste entspricht im Wesentlichen den Vorgaben eines Mischgebietes. Die Städte erhalten aber nun weitergehende differenzierte Festsetzungsmöglichkeiten, die eine funktionale Aufteilung eines Gebäudes zumindest theoretisch ermöglichen.

Für ein Urbanes Gebiet oder Teile eines solchen Gebietes kann einerseits festgesetzt werden, dass in den Gebäuden im Erdgeschoss an der Straßenseite eine Wohnnutzung nicht oder nur ausnahmsweise zulässig ist und damit diese Nutzung nur zur meist ruhigeren Gartenseite ermöglicht wird. Auf diese Weise entsteht eine vertikale Funktionstrennung, die aber nur sinnvoll erscheint, wenn es tatsächlich einen Immissionsunterschied zwischen den Hausseiten gibt und die sonstigen bauordnungsrechtlichen Anforderungen im Bereich der Belüftung oder des Brandschutzes (Rettungswege) erfüllt sind. Andererseits besteht auch die Möglichkeit festzusetzen, dass oberhalb eines im Be-

bauungsplan bestimmten Geschosses nur Wohnungen zulässig sind. Diese horizontale Funktionstrennung wurde bereits in den besonderen Wohngebieten (§ 4a BauNVO) erprobt und oftmals bei innerstädtischen, meist einfachen Bebauungsplänen angewendet. Auf diese Weise versuchte man, ab den 1990er Jahren dem Aussterben der Innenstädte nach Geschäftsschluss entgegenzuwirken. Durch die Verlängerung der Ladenöffnungszeiten hat sich diese Intention abgeschwächt, was dazu geführt hat, dass zunehmend gewerbliche Nutzungen wieder in die oberen Geschosse drängen, was planungsrechtlich nur durch die Erteilung einer Befreiung (§ 31 BauGB) oder Änderung des entsprechenden Bebauungsplanes ermöglicht werden kann.

Neu ist dagegen die Möglichkeit, das Verhältnis der Funktionen Wohnen und Gewerbe in einem Gebäude prozentual aufzuschlüsseln. So wird im Urbanen Gebiet nun ermöglicht, einen bestimmten Anteil der zulässigen Geschossfläche oder eine

im Bebauungsplan bestimmte Größe der Geschossfläche für gewerbliche Nutzungen zu verwenden. Wodurch sich im Umkehrschluss eine Restgröße für die Wohnnutzung ergibt.

Die generelle und nicht nur ausnahmsweise Zulässigkeit von reinen Wohngebäuden und straßenseitigen Erdgeschosswohnungen wird im Zusammenspiel mit den beschriebenen Festsetzungsmöglichkeiten von den Kommunen als praktikabel bewertet. Allerdings werden erst rechtswirksame Urteile zeigen, wie verlässlich dieses angebotene Instrumentarium tatsächlich ist. Denn bei allen Planungen darf der Immissionsschutz nicht unberücksichtigt bleiben.

Mit einer neuen Baugebietskategorie „Urbanes Gebiet“ ändert sich nicht nur die Art der baulichen Nutzung, sondern wird zugleich eine Erhöhung der Geschossflächenzahl (GFZ) auf 3,0 ermöglicht, was der Bebauungsdichte eines Kerngebietes entspricht und deutlich über das Maß eines Mischgebietes mit einer Geschossflächenzahl von 1,2 hinausgeht. Auf diesem Weg können in Urbanen Gebieten auf der gleichen Flächengröße mehr Wohneinheiten als im Mischgebiet geschaffen werden. Angewendet auf ein Beispielgrundstück von 1.000 m<sup>2</sup> Größe dürfen in einem Urbanen Gebiet nun 3.000 m<sup>2</sup> Geschossfläche geschaffen werden, was damit deutlich über den in einem Mischgebiet möglichen 1.200 m<sup>2</sup> liegt.

## Auswirkungen auf Immissionsrichtwerte

Das Urbane Gebiet bildet durch die erläuterten Festsetzungsmöglichkeiten eine besondere Schnittstelle zwischen dem Städtebaurecht auf der einen und dem Immissionsschutzrecht auf der anderen Seite. Die vorgesehene Erleichterung des Bauens in stark verdichteten städtischen Gebieten mit mehr Flexibilität ist der richtige Weg, wenn man die Freiflächen im Außenbereich schützen will, um damit das Ziel der Verringerung der Flächeninanspruchnahme zu erreichen. Hierbei darf

aber das bisherige grundsätzlich hohe Lärmschutzniveau nicht verlassen werden.

Die Immissionsrichtwerte für Urbane Gebiete liegen zwischen denen von Kern-, Dorf- und Mischgebieten einerseits und Gewerbegebieten andererseits. Zum Schutz von Wohngebäuden, deren Errichtung und Nutzung Urbane Gebiete zu einem erheblichen Teil dienen sollen, werden durch die neue Rechtsgrundlage an die Betreiber immissionsschutzrechtlicher Anlagen weniger anspruchsvolle Anforderungen gestellt, als in Kern-, Dorf- und Mischgebieten, bei denen der Schutz der Wohnnutzung vor Lärmeinwirkungen bisher am schwächsten ausgeprägt war. Gewerbegebiete dienen dagegen nicht dem Wohnen, wenn man von den ausnahmsweise zulässigen Betriebsleiterwohnungen einmal absieht. Bereits in der Gesetzgebungsphase hat es in diesem Themenbereich die ersten einschneidenden Ergebnisse gegeben. Denn entgegen dem vorgelegten Entwurf folgte der Bundesrat nicht den vorgeschlagenen Richtwerten der TA Lärm für ein Urbanes Gebiet.

Die Städtebaurechtsnovelle hat parallel die Technische Anleitung Lärm (TA Lärm) angepasst. Der bisher gültige Wert des Misch- oder Kerngebietes wurde von 60 auf 63 dB(A) tagsüber angehoben. Eine Erhöhung um diese 3 dB(A) bedeutet eine Verdoppelung des tatsächlichen wahrnehmbaren absoluten Lärms und damit eine wesentliche Einschränkung der Lebensqualität. Weiterhin sollte man wissen, dass ab 65 dB(A) eine Gesundheitsgefährdung nicht auszuschließen ist, wenn man dieser Geräuschkulisse ständig ausgesetzt ist. Der Bundesrat stimmte dieser gravierenden Erhöhung für die Tagzeit zu. Für die Nachtzeit wurde aber eine Beibehaltung des bestehenden Schutzniveaus eines Misch- oder Kerngebietes von 45 dB(A) vorgeschrieben. Die Planung, auch diesen Wert um 3 dB(A) auf dann 48 dB(A) zu erhöhen, scheiterte. Wenn man beabsichtigt, in einem Urbanen Gebiet qualitatives Wohnen anzubieten, muss diese Entscheidung als unbedingt erforderlich angesehen werden. Ein Urbanes Gebiet darf nicht zu einer Ghettoisierung für wohnungssuchende Menschen mit geringerem Einkommen führen.

Im Gesetzgebungsverfahren war die Forderung nach passivem Schallschutz ein zentraler Punkt in der Argumentation der Verfechter von immissionsschutzrechtlichen Erleichterungen. Dies wurde vom Gesetzgeber aber mit dem Hinweis abgelehnt, dass nicht die vom Lärm Betroffenen, sondern die Verursacher des Lärms zu Lärminderungsmaßnahmen zu verpflichten sind. Die Anerkennung passiven Schallschutzes in diesem Bereich hätte dazu geführt, dass die Betreiberpflichten auf die schutzwürdige Nachbarschaft verlagert worden wären. Das Kernanliegen des Immissionsschutzes, den Betrieb von Anlagen bundesweit an den Stand der Technik zu binden, wäre damit aufgegeben worden.

Aus städtebaulicher Sicht reduziert die Einführung des Urbanen Gebietes durch die neuen Grenzwerte die immissionsschutzrechtlichen Nutzungskonflikte im Zusammenhang mit heranrückenden schutzwürdigen Wohnnutzungen. Insbesondere bei vorhandenem Anlagenlärm ist die Ausweisung eines Urbanen Gebietes planerisch hilfreich, da bisher auch mit erweitertem Bestandsschutz in vielen Fällen die vorhandenen Emissionen nur unzureichend eingeschränkt werden konnten. Natürlich kann es nicht sein, dass allein das Vorhandensein von Lärmbelastungen bereits ausreicht, um einer Stadt die Möglichkeit zu geben, einen Bebauungsplan von Misch- oder Kerngebiet in ein Urbanes Gebiet umzustellen. Im Vordergrund müssen immer städtebauliche Überlegungen stehen.

Denn das bisher nicht durch abgeschlossene Rechtsprechung unterlegte Gebiet des Immissionsschutzes in einem Urbanen Gebiet ist auch dem Gesetzgeber bewusst. In seinen Ausführungen wird immer wieder darauf verwiesen, dass das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme auf dem Prüfstand steht.

*„Das neu hinzutretende Wohnen dürfte daher einer erhöhten Duldungslast unterliegen, wie dies traditionell aus Gemengelagen bekannt ist. Rücken auf engem Raum unterschiedliche Nutzungen zusammen, so sind die beteiligten Nutzungen mit einem verminderten Einwir-*

*kungspotenzial der gewerblichen Nutzungen und einer erhöhten Duldungslast für schutzbedürftige Wohnnutzung in einer Schicksalsgemeinschaft verbunden.“*

Geduld ist bekanntlich nicht bei jedem unendlich vorhanden. Diese Erkenntnis gilt sicherlich auch für die persönliche Wohn- und Lebenssituation. Sobald sich die Bewohner eines Urbanen Gebietes zu stark belästigt fühlen und ihr Geduldsfaden reißt, werden sie sich nach ihren rechtlichen Möglichkeiten erkundigen. Hierbei verkennt der Gesetzgeber bei der Bezeichnung Schicksalsgemeinschaft, dass es mit dem §15 BauNVO eine rechtliche Grundlage gibt, die genau das Thema der Störungen und Belästigungen beleuchtet. Denn hier heißt es in Absatz 1, dass die in den §§ 2 bis 14 aufgeführten baulichen und sonstigen Anlagen **im Einzelfall unzulässig** sind, wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebiets widersprechen. Sie sind auch **unzulässig**, wenn von ihnen **Belästigungen oder Störungen** ausgehen können, die nach der Eigenart des Baugebiets im Baugebiet selbst oder in dessen Umgebung unzumutbar sind, oder wenn sie solchen Belästigungen oder Störungen ausgesetzt werden. Hieraus ergeben sich Schutzansprüche durch das zu berücksichtigende Maß der Rücksichtnahme. Der Technischen Anleitung Lärm kommt damit mittelbar eine rechtliche Verbindlichkeit zu, was gerade auf Grund der geringen Erfahrungen mit einem Urbanen Gebiet dringend berücksichtigt werden muss. Für die Umsetzung in die Praxis bedeutet dies, dass **Immissionsprognosen** eine erhebliche Bedeutung in der Planerarbeitung wie auch in der Baugenehmigungsphase zukommen. Es sollte eindeutig nachgewiesen werden, unter welchen Voraussetzungen eine gewerbliche Nutzung genehmigt werden kann. Idealerweise wird nicht nur ein Gutachten erarbeitet, sondern nach Inbetriebnahme der gewerblichen Nutzung auch eine Kontrollmessung an den Immissionsorten durchgeführt. Sollten dann Überschreitungen festgestellt werden, könnte durch bauliche Schallschutzmaßnahmen nachgesteuert werden.



Weitere Informationen:  
§§ 6a, 15, 17  
BauNutzungsverordnung  
(BauNVO)

# 8

## Sicherungsmaßnahmen der Bauleitplanung

Wie Sie in den bisherigen Kapiteln sicherlich festgestellt haben, ist die Bauleitplanung sehr umfangreich. Gelegentlich erreichen Bauleitpläne nicht das gesetzte Ziel oder während des Verfahrens zur Planaufstellung oder -änderung wird ein Bauantrag gestellt, der eine gegenläufige Planung beinhaltet. Um der planenden Behörde einen Freiraum in Form von Zeit zu schaffen, hat der Gesetzgeber die Sicherungsinstrumente **Veränderungssperre** und **Rückstellung von Baugesuchen** rechtlich im Baugesetzbuch verankert.

Beide Instrumente können nur von den Kommunen ausgeübt werden, also auch bei einem Verfahren für die Neuaufstellung eines Vorhaben- und Erschließungsplanes. So sinnvoll die Sicherungsinstrumente sind, muss doch warnend der Zeigefinger erhoben werden. Der Beschluss über eine Veränderungssperre ist wie ein Stoppschild zu sehen. Durch den Beschluss werden alle Bestrebungen der jeweiligen Bauherren ein Bauvorhaben zu realisieren, für eine bestimmte Zeit zumindest unterbrochen, wenn nicht sogar vollständig untersagt. Einen solchen Eingriff nimmt die Bauherrschaft selten einfach hin. Die Folgen sind gerichtliche Auseinandersetzungen, in denen einerseits die rechtliche Zulässigkeit des Sicherungsinstrumentes hinterfragt wird und andererseits die Rechtssicherheit des neuen Bauleitplanes zur Überprüfung ansteht. In diesen gerichtlichen Auseinandersetzungen geht es sehr schnell um viel Geld. Aus diesem Grund verbietet sich eine inflationäre und schnelle Benutzung dieser Instrumente. Der Einsatz ist also gut zu überdenken und mit Bedacht zu wählen.

### Veränderungssperre

Die Veränderungssperre kann von der Gemeinde erst nach Einleitung eines Bebau-

ungsplanverfahrens erlassen werden. Ziel der Veränderungssperre ist es, die Durchführung der eigenen Planung im jeweiligen Plangebiet zu sichern. Die Einleitung erfolgt über den Aufstellungsbeschluss zu einem Bauleitplan. Dieser Beschluss kann in derselben Sitzung gefasst werden, in der über die Veränderungssperre entschieden wird. Die Wirksamkeit erreichen beide Beschlüsse wieder über die ortsübliche Bekanntmachung.

Mit der Veränderungssperre wird der Geltungsbereich festgelegt, für den dieses Sicherungsinstrument ausgesprochen wird. Der Geltungsbereich der Veränderungssperre kann vom Geltungsbereich des Bauleitplanes abweichen. Es können also auch nur Teilbereiche eines neuen Bauleitplanes mit einer Veränderungssperre belegt werden. Weiterhin ist die räumliche Anpassung des Geltungsbereiches durch Herausnehmen und Hinzufügen von Planbereichen im Verfahren zulässig.

Wichtig ist, dass sich das Ziel der Veränderungssperre mit Mitteln der Bauleitplanung verwirklichen lässt, ansonsten ist die beschlossene Veränderungssperre unzulässig. Soll durch Aufstellung eines Bebauungsplanes eine Veränderung im Plangebiet erreicht oder verhindert werden, rechtfertigt dieses Ziel bereits die Einleitung von Sicherungsmaßnahmen. Darüber hinaus muss die Bauleitplanung aber so im Detail konkretisiert sein, dass bei Erlass der Veränderungssperre der Inhalt des zu erwartenden Bebauungsplanes nachvollziehbar ist.

Eine wirksame Veränderungssperre führt zur grundsätzlichen Unzulässigkeit aller baulichen Veränderungen in dem bekanntgegebenen Geltungsbereich. Würde trotzdem ein entsprechender Antrag auf Baugenehmigung bei der zuständigen Bauaufsichtsbehörde gestellt, ist dieser Antrag nicht nur auszusetzen, sondern



abzulehnen. Hiervon betroffen sind auch wesentliche wertsteigernde Veränderungen der Grundstücke und aller darauf befindlichen baulichen Anlagen. Diese Aussage trifft auch dann auf bauliche Anlagen zu, wenn sie nicht genehmigungspflichtig sind, wie z.B. Gartenhäuser, Einfriedigungen oder Terrassenüberdachungen bis zu einer gewissen Größe. Ausgenommen von dieser Regelung sind die Bauvorhaben, die vor Inkrafttreten der Veränderungssperre genehmigt worden sind, sowie Unterhaltungsarbeiten an baulichen Anlagen und die Fortführung einer bereits ausgeübten Nutzung.

Da Veränderungssperren meistens nicht auf einem freien unbebauten Grundstück zur Anwendung kommen, sondern vielmehr in bebauten Bereichen des Stadtgebietes, regelt jede Veränderungssperre die mögliche Zulassung von Ausnahmen. Es besteht kein genereller Anspruch auf Zulassung einer Ausnahme. Vielmehr ist zu prüfen, ob das beantragte Bauvorhaben der zukünftigen Planung entgegensteht oder die beabsichtigten Festsetzungen berücksichtigt.

### **Beispiel (Teil 1):**

Die Stadt überarbeitet einen Bebauungsplan mit dem Ziel, die zulässige Anzahl an Vollgeschossen von acht auf zwei Vollgeschosse zu reduzieren. Kurz nach dem Aufstellungsbeschluss wird von einem Investor ein Bauantrag zur Errichtung von drei Hochhäusern mit acht Vollgeschossen eingereicht. Die Stadt beschließt den Erlass einer Veränderungssperre und macht diesen ortsüblich in der Zeitung bekannt. Im Geltungsbereich des Bebauungsplanes befindet sich noch ein Einfamilienhaus und ein Zweifamilienhaus, die bereits mehrere Jahre existieren. Die Bestandsgebäude sind damit älter als die Planung. Der Besitzer des Einfamilienhauses beantragt bei der Bauaufsicht die Errichtung eines Carports. Der Eigentümer des Zweifamilienhauses möchte im Erdgeschoss seines Hauses einen Friseursalon einrichten und stellt hierfür ebenfalls bei der zuständigen Bauaufsicht einen Bauantrag. Für beide Bauvorhaben kommt die Bauaufsicht zu dem Ergebnis, dass eine

Ausnahme von der Veränderungssperre erteilt werden kann, da sie den zukünftigen Festsetzungen nicht entgegenstehen. Würden diese Ausnahmen nicht erteilt, hätten diese Entscheidungen weitreichende Konsequenzen, die zu einem späteren Zeitpunkt aufgezeigt werden.

Eine Veränderungssperre ist eine gemeindliche Satzung und somit kann gegen sie eine Normenkontrollklage eingereicht werden. Normenkontrollklagen sind Klagen, bei denen die Rechtmäßigkeit eines Gesetzes Gegenstand der Klage ist, d. h., dass das Gericht im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit auf Antrag über die Gültigkeit von Satzungen, die nach den Vorschriften des Baugesetzbuches erlassen worden sind, entscheidet. Des Weiteren können die jeweiligen Bauherren gegen die Ablehnung ihres Bauantrages oder die Nichtzulassung einer Ausnahme mit der Erhebung einer Verpflichtungsklage vorgehen. Mit dieser Klage begehren die Kläger die Verurteilung der Behörde zum Erlass eines ihn oder sie begünstigenden Verwaltungsaktes wie z. B. einer Baugenehmigung. Im Falle einer Klage wird zusätzlich die Wirksamkeit der Veränderungssperre überprüft. Stellt sich dabei heraus, dass die Veränderungssperre unzulässig ist oder rechtswidrig keine Ausnahme zugelassen wurde, kommen Amtshaftungsansprüche in Betracht. Amtshaftung ist die Schadensersatzleistung des Staates für rechtswidrig schuldhaftes Verhalten eines Beamten oder Angestellten im öffentlichen Dienst.

Wie bereits zum Beginn des Kapitels erwähnt, ist aus den aufgeführten rechtlichen Konsequenzen mit den Sicherungsinstrumenten wie einer Veränderungssperre behutsam umzugehen, denn allein die Fülle an möglichen rechtlichen Überprüfungen birgt schon ein gewisses Risiko.

Ein wichtiger Faktor ist die Zeit. Eine Veränderungssperre tritt nach Ablauf von zwei Jahren außer Kraft, d.h., in diesem Zeitraum werden bauliche Veränderungen nicht zugelassen. Bei einer entsprechenden Begründung kann die Veränderungssperre noch zweimal jeweils um ein Jahr verlängert werden, so dass die tatsächliche Laufzeit einer Veränderungs-

sperre nicht selten vier Jahre erreicht. Die Veränderungssperre muss vor Fristablauf außer Kraft gesetzt werden, wenn die Voraussetzungen für ihren Erlass weggefallen sind, z. B. durch eine rechtsverbindlich abgeschlossene Bauleitplanung.

Im idealtypischen Fall ersetzt die neue Bauleitplanung die Veränderungssperre noch vor Ablauf der Zweijahresfrist. Ein sehr unbefriedigender Zustand tritt ein, wenn die Veränderungssperre länger als vier Jahre dauert. In diesem Fall ist den Betroffenen für dadurch entstandene Vermögensnachteile eine angemessene Entschädigung in Geld zu leisten. Betroffen sind diejenigen, deren bauliche Absichten im Plangebiet durch die Veränderungssperre verhindert oder eingeschränkt wurden.

### Beispiel (Teil 2):

Bei dem oben beschriebenen Beispiel haben die beiden Antragsteller ihre Ausnahmen von der Veränderungssperre erhalten. Geht man nun einmal davon aus, dass die Ausnahme für den Friseursalon nicht erteilt worden wäre, ergibt sich folgende Situation:

Die Veränderungssperre dauert die zulässige Höchstdauer von vier Jahren – also 48 Monate. Nach Ablauf der Veränderungssperre tritt nun ein neuer Bebauungsplan in Kraft, der keine neuen Regelungen zu den Nutzungsmöglichkeiten des zweigeschossigen Gebäudes trifft. Der Bauherr stellt also fest, dass sich für ihn rechtlich nichts geändert hat und ihm schon vor vier Jahren die Baugenehmigung mit Erteilung der Ausnahme zugestanden hätte. In der Folge wird er versuchen den wirtschaftlichen Schaden (Monatseinkünfte  $\times$  48 Monate = Summe X) von der planenden Behörde reguliert zu bekommen.


Gleiche Begehrlichkeiten entstehen, wenn die neue Bauleitplanung rechtlich nicht

einer Überprüfung standhält oder sogar die Veränderungssperre für unrechtmäßig erachtet wird.

## Zurückstellung von Baugesuchen

Liegen die Voraussetzungen für eine Veränderungssperre vor, wurde diese aber noch nicht beschlossen oder ist sie noch nicht in Kraft getreten, so hat die Bauaufsicht auf Antrag der Gemeindevertretung einen Bauantrag, der der zukünftigen Planung entgegen steht, für einen Zeitraum von bis zu zwölf Monaten zurückzustellen. Aus dem Bauantrag muss hervorgehen, dass bei Realisierung des Bauvorhabens die vorgesehene Planung nicht mehr realisiert werden kann oder zumindest eingeschränkt werden würde. Bei diesem Sicherungsinstrument müssen also zwei Behörden bzw. unterschiedliche Stellen aus Politik und Verwaltung zusammenarbeiten. Auslöser dieses Sicherungsinstrumentes bleibt die Gemeinde, da ohne Antrag auf Zurückstellung der Verwaltungsakt nicht ausgelöst wird.

Folgt im Anschluss an die Zurückstellung die Bekanntmachung einer Veränderungssperre, so wird der bisherige vergangene Zeitraum der Zurückstellung auf die Geltungsdauer einer nachfolgenden Veränderungssperre angerechnet. Im Gegensatz zur Veränderungssperre handelt es sich bei der Zurückstellung eines Baugesuchs um einen Verwaltungsakt. Die Gemeinde kann bei Nichttätigwerden der Baugenehmigungsbehörde Rechtsbehelf einlegen. Eine Zurückstellung bewirkt kein endgültiges Verbot des Bauvorhabens, sondern enthält die Erklärung der Genehmigungsbehörde, dass sie auf Grund der ihr obliegenden vorbeugenden Kontrolle die Entscheidung über die Genehmigung des Vorhabens befristet aussetzt.



Weitere Informationen:  
§§ 14–18 Baugesetzbuch  
(BauGB)

# 9

## Abgrenzung zwischen Innen- und Außenbereich

Schaut man sich eine Übersichtskarte an, auf der alle Bebauungspläne einer Stadt eingetragen sind, so stellt man fest, dass nur ein kleiner Teil des Stadtgebietes durch Bebauungspläne überplant wurde. Somit muss es für alle anderen Flächen eine planerische Lösung **ohne Bebauungsplan** geben, da auch in diesen Bereichen immer wieder gebaut wird. Man unterscheidet hierbei den unbeplanten Innenbereich vom nicht bebaubaren Außenbereich. Die Abgrenzung zwischen beiden Planungskategorien und den damit einhergehenden Rechtsgrundlagen ist nicht immer einfach. Vielmehr ist es eine Tatsache, dass beide planungsrechtlichen Grundlagen zu den meistdiskutierten Bereichen des Planungsrechts gehören und ständig Gegenstand gerichtlicher Verfahren sind. Zum besseren Verständnis sollen deshalb in den folgenden Abschnitten dieses Kapitels die wesentlichen Inhalte aufgeführt werden. Trotzdem wird es auch am Ende des Kapitels nur ein erster Einblick gewesen sein.

### Der unbeplante Innenbereich

Die klassischen Bebauungspläne, wie man sie heute kennt, gibt es seit den 1960er Jahren, da die planerischen Rechtsgrundlagen erst in diesem Jahrzehnt geschaffen wurden. Nach dem Zweiten Weltkrieg stand der Wiederaufbau der Gebäude im Vordergrund und weniger die gezielte Stadtplanung. Aus diesem Grund gibt es in vielen Innenstädten deshalb keine Bebauungspläne, sondern bebaute Flächen, die in einem Zusammenhang bebaut und nicht geplant wurden. In den letzten Jahrzehnten hat man immer wieder versucht, für die Innenstädte nachträgliche Bebauungspläne zu erstellen, was aber gerade aufgrund der **vielfältigen Bebauung und Nutzung** kaum möglich ist. Nirgendwo

anders findet man eingeschossige neben viergeschossigen Gebäuden, reine Wohngebäude neben Kaufhäusern.

Eine bauliche Veränderung in so einem räumlichen Gebiet unterliegt dem sogenannten Einfügungsgebot, d.h., eine bauliche Veränderung muss sich von der Art und dem Maß der Bebauung in die bereits bestehende Bebauung einfügen. Um sich hierzu ein Urteil erlauben zu können, überprüft die Bauaufsichtsbehörde, wie die Bebauung in der näheren Umgebung des beantragten Objektes aussieht. Wie viele Geschosse haben die Gebäude, welche Dachform, was für Nutzungen befinden sich in den Gebäuden oder wie viel Fläche vom Grundstück ist bereits bebaut?

Mitentscheidend ist der Gebietscharakter, also die Einschätzung darüber, ob man sich in einem Wohngebiet, Mischgebiet oder Gewerbegebiet befindet. Man spricht von der Art der Nutzung. Sobald diese bestimmt ist, können alle Bürger durch einen Blick in die **Baunutzungsverordnung** nachvollziehen, welche Nutzungen in welcher Baugebietskategorie zulässig sind und welche eben nicht. Außerdem gibt es in Kombination zu weiteren Gesetzen Aussagen dazu, wie viel Lärm man in welchem Gebiet zu erdulden hat (Technische Anleitung Lärm – TA Lärm). Hiernach besteht in einem Einfamilienhausgebiet in einem Vorort ein höherer Schutzanspruch als in einem Wohn- und Geschäftshaus in der Fußgängerzone. Solche rechtlichen Überlegungen sind für alle Bürger bei der Wahl ihres Wohnortes wichtig. Entspricht die Eigenart der näheren Umgebung dem Bauvorhaben, erhält man grünes Licht für eine Bebauung oder eine Nutzungsänderung.

Neben der Art der Nutzung muss das Maß der baulichen Nutzung beim Einfügungsgebot kontrolliert werden. Wie verhält sich das beantragte Bauvorhaben in der Gebäudehöhe und -breite zu den Nachbar-



gebäuden, welche Dachform wurde gewählt. Stellen Sie sich die Diskussion vor, wenn neben einer Satteldachbebauung der 1970er Jahre nun ein Staffelgeschossgebäude mit Flachdach errichtet werden soll. Wie groß ist die überbaute Fläche des neuen Bauvorhabens und wie ist die Lage auf dem Baugrundstück? Passt ein zweites freistehendes Gebäude auf demselben Grundstück noch in die Umgebung oder ist nur ein Anbau an das bestehende Gebäude möglich? All diese Fragen tauchen in der Praxis immer wieder auf und müssen durch eine gründliche planungsrechtliche Begründung gerichtsfest bearbeitet werden. Hierzu gehört neben Fingerspitzengefühl und Erfahrung auch ein Stück weit Kreativität.

Es wird somit also deutlich, dass sich beim Blick auf die Innenstädte mit ihren vielfältigen Nutzungen, ein sehr differenziertes Bild ergibt, dass ein Einfügen oder Nicht-einfügen zu einer schwierigen und fast immer subjektiven Entscheidung führt. Das Grundsatzurteil aus dem Jahre 1978 hilft dann bei der Entscheidungsfindung leider nicht wirklich weiter. Hiernach kann der **Umgebungsrahmen** enger gefasst werden, je einheitlicher die zu beachtende Umgebung ist. Habe ich also eine einheit-

liche Bebauung mit einheitlicher Nutzung, bedarf es nicht einer Überprüfung von weiteren Straßen oder Quartieren. Das bedeutet aber im Umkehrschluss auch, dass bei einer inhomogenen Siedlungsstruktur der zu beurteilende Bereich unbestimmt groß sein darf. Allein die richtige Abgrenzung zu finden, ist eine schwierige Entscheidung, da diese bereits gerichtlichen Überprüfungen standhalten muss.

Weiterhin besagt das Urteil, dass sich ein Vorhaben einfügt, wenn es sich in jeder Hinsicht an den vorgegebenen Rahmen der Umgebung hält. Ein Bauvorhaben gilt als rücksichtslos gegenüber der in der Nähe vorhandenen Bebauung, wenn es **bodenrechtliche Spannungen** auslöst, das heißt, sich die Eigentümer der benachbarten Bebauung von dem Bauvorhaben beeinträchtigt fühlen. Zu dieser Auffassung kommen Nachbarn, wenn sie eine bestimmte Bebauung oder Nutzung nicht in der Nähe ihres Eigentums haben wollen. Schnell ist von wirtschaftlichen Nachteilen oder dergleichen die Rede. Dies muss nicht immer ein neues Gebäude sein. Es reicht auch die genehmigungsfreie Errichtung einer aufgeständerten Photovoltaikanlage auf der Grenzgarage, die die Nachbarn aufgrund der Blendwirkung stören kann.



Ohne an dieser Stelle ins Detail zu gehen, sollte einfach deutlich werden, dass die Beurteilung im unbeplanten Innenbereich für jeden Beteiligten schwierig ist und deshalb gut begründet sein sollte.

Um den Entscheidungsträgern eine Hilfestellung zu geben, können die Kommunen Satzungen erlassen, die die Grenzen für im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen. Solche Satzungen umgrenzen einfach die Bereiche, die zusammengehören, so dass es keiner Diskussion mehr bedarf, was zu einem Innenbereich gehört und was nicht. Aus diesem Grund nennt man solche Innenbereichssatzungen auch **Klarstellungs-, Abrundungs- oder Ergänzungssatzungen**, je nachdem welchem Zweck diese Satzung dienen soll, der sich aus der Formulierung ergibt. Voraussetzung für eine solche Satzung ist, dass hierdurch eine geordnete städtebauliche Entwicklung entsteht. Der Verfahrensablauf entspricht dem eines Bauleitplanverfahrens. Allerdings darf man nicht verkennen, dass eine solche Satzung nur die Abgrenzung zwischen einem Innenbereich und dem nicht bebaubaren Außenbereich erleichtert. Die Entscheidung darüber, in welcher Art und Weise gebaut werden darf, ist damit meist nicht reglementiert.

Diese eingefahrenen rechtlichen Mechanismen wurden 2021 durch das Baulandmobilisierungsgesetz ein Stück weit aufgebrochen und zwar insbesondere wieder für die Gebiete mit einer angespannten Wohnungsmarktlage. Wenn die Voraussetzungen für diese Einordnung vorliegen (siehe hierzu Kapitel 6), dann wird das gewohnte Erfordernis des Einfügens zugunsten einer dringend benötigten Wohnbebauung eingeschränkt. Danach kann hiervon nicht nur im Einzelfall, wie bisher, sondern grundsätzlich abgewichen werden. Auf diese Weise soll die Erteilung von Baugenehmigungen für den Wohnungsbau bauplanungsrechtlich wesentlich erleichtert werden. Die Grenze dieser Erleichterung wird dort überschritten, wo die Aufstellung eines Bebauungsplanes rechtlich erforderlich wird. Also immer dann, wenn man die städtebauliche Ordnung durch eine Satzung regeln muss. Aufgrund des großen Interpretationsspiel-

raumes bei einer Innenbereichsbeurteilung ist zu befürchten, dass hier diese Erleichterung in dem einen oder anderen Fall auch überzogen wird.

## Der Außenbereich und das generelle Bauverbot

Liegen die Flächen außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile, so gilt ein grundsätzliches Bauverbot. Der § 35 BauGB regelt zunächst in seinem ersten Absatz die privilegierten Bauvorhaben, die aufgrund ihrer speziellen Nutzung in den Außenbereich gehören und deshalb dem Bauverbot nicht unterliegen. Hierzu gehören **land- und forstwirtschaftliche sowie gartenbauliche Betriebe**, Einrichtungen für die öffentliche Versorgung (Gas, Strom etc.), Windenergie- oder Biomasseanlagen. Darüber hinaus können sonstige Vorhaben im Einzelfall zugelassen werden, wenn öffentliche Belange nicht beeinträchtigt sind. Die Betonung liegt hier eindeutig bei der Formulierung im Einzelfall. Ist ein Sachverhalt mehrfach anwendbar, ist die Voraussetzung nicht erfüllt und wird eine Verfestigung der Siedlungsstruktur zu befürchten sein. Eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange liegt z.B. vor, wenn das Bauvorhaben den Festsetzungen des Flächennutzungsplanes widerspricht. Ferner sind Fachpläne wie der Landschaftsplan oder Angaben zum Hochwasserschutz zu berücksichtigen. Es besteht also ein fester Prüfkatalog, der vor der Erteilung einer Baugenehmigung abgearbeitet werden muss, was in der Regel durch die Beteiligung von Fachbehörden, wie z.B. der unteren Naturschutzbehörde, der unteren Wasserbehörde oder des Straßenbaulastträgers erfolgt.

In einem weiteren Absatz werden Bauvorhaben benannt, bei denen man davon ausgeht, dass sie aufgrund der Art des Vorhabens keine Beeinträchtigung öffentlicher Belange hervorrufen. Das ergibt sich z.B. durch die Änderung der bisherigen Nutzung eines zuvor landwirtschaftlich genutzten Gebäudes, das einmalig eine neue Nutzung erhalten darf, um auch nach Aufgabe der Landwirtschaft eine erhaltenswerte Bausubstanz nicht verfallen zu

lassen. Weiterhin ist auch die Neuerrichtung eines gleichartigen Wohngebäudes an gleicher Stelle (Ersatzbau) oder die Erweiterung eines Wohngebäudes zu einer zweiten Wohneinheit grundsätzlich zulässig. Um auch die Schaffung von Wohnraum im Außenbereich in Maßen zu fördern, wurden mit dem Baulandmobilisierungsgesetz 2021 die bisherigen Grenzen der Anwendung dieses Absatzes etwas erweitert. Danach ist die Nutzungsänderung ehemaliger landwirtschaftlicher Gebäude nicht mehr nur auf eine Nutzungsänderung beschränkt, sondern kann nun beliebig oft wiederholt werden. Außerdem können statt drei nun bis zu fünf Wohneinheiten in ehemaligen landwirtschaftlichen Gebäuden genehmigt werden. Darüber hinaus müssen die Eigentümer, die ein Haus im Außenbereich besitzen, das schon größere Schäden aufweist, nicht mehr unbedingt dieses Wohnhaus aktuell selbst bewohnen, um einen Ersatzbau genehmigt zu bekommen. Mit der Novellierung reicht es aus, wenn die Eigentümer früher an diesem Bauort nachweislich gewohnt haben. Weiterhin ist gerade die sogenannte familienbezogene Erweiterung mit der Schaffung einer zweiten Wohneinheit eine oft beantragte Variante für eine bestehende Bausubstanz im Außenbereich.

Grundsätzlich sind auch hier Spielregeln zu beachten, die sich wieder aus den zahlreichen Gerichtsurteilen ergeben. Dabei ist es möglich, dass sich Grenzwerte, die über Jahre Bestand hatten, durch Rechtsprechung ändern und sich damit der Nutzrahmen erweitert. Durfte beispielsweise die maximale Wohnfläche für zwei Wohnungen im Außenbereich früher 200 m<sup>2</sup> betragen, so sind es heute schon 250 m<sup>2</sup>. Hierbei sind Zuschläge möglich, wenn es sich um eine kinderreiche Familie (ab drei Kinder) handelt, ein Büro für ehrenamtliche Arbeiten berücksichtigt werden muss oder eine besondere barrierefreie Ausstattung erforderlich wird. Wichtig ist aber immer, dass es sich auch um Familienmitglieder handelt und nicht Wohnraum geschaffen wird, der dann anschließend vermietet werden soll. Eine solche Fehlnutzung kann auch in der Folge durch die Bauordnungsbehörde untersagt

werden. Mit Blick in die Zukunft sind vielleicht weitere Erhöhungen denkbar, wenn aufgrund der Ausweitung von Heimarbeitsplätzen der Bedarf dauerhaft nachgewiesen wird. Es lohnt sich also immer, die weitere Rechtsprechung zu beobachten.

Ebenfalls viel diskutiert werden die Möglichkeiten einer Erweiterung für einen bestehenden gewerblichen Betrieb. Es ist schwierig hierbei eine genaue Größenordnung zu benennen, um wie viel Prozent ein Betrieb erweitert werden darf. Wichtig ist eine untergeordnete Entwicklung und dass das Erfordernis gut begründet wird. Ist die Erweiterung zu groß, steht die Diskussion an, ob es nicht sinnvoller ist, die Nutzung in eine Baugebietskategorie zu verlagern, die dafür vorgesehen ist, wie ein Gewerbegebiet. Denn an erster Stelle steht im Außenbereich der Schutz dieses Bereiches mit seinen ökologischen Funktionen.

## Regelungsmöglichkeiten über kommunale Satzungen

Um das Thema Beeinträchtigung für größere Bereiche im Vorfeld eines Bauantrages zu klären, kann für Wohnbebauungen, die bereits ein gewisses Siedlungsgewicht darstellen, eine **Außenbereichssatzung** beschlossen werden. Hierbei ist es wichtig, dass diese Gebiete nicht überwiegend landwirtschaftlich geprägt sind. Die Voraussetzung für eine solche Satzung ist wiederum, dass eine geordnete städtebauliche Entwicklung erreicht wird. Der Verfahrensablauf entspricht auch hier wieder dem eines Bauleitplanverfahrens.

Innen- und Außenbereich können selten klar voneinander getrennt werden. Deshalb ist immer im Einzelfall zu prüfen, ob das beantragte Bauvorhaben den Außenbereich beeinträchtigt, ob es sich um eine Baulücke handelt oder eine unkontrollierte Bebauung hervorgerufen wird, die zu einer weiteren Zersiedelung der Landschaft führen könnte. Diese Parameter sind bei Wohnprojekten im ländlichen Raum anzuführen. Gerade die Ortslagen ohne Geschäfte, Schulen oder medizini-

sche Versorgung sind ohne konkrete Bebauungspläne entstanden. Hier ist bei jedem Bauvorhaben die **Abgrenzungsfra**ge zwischen Innenbereich und nicht bebaubaren Außenbereich zu stellen. Diese planungsrechtliche Beurteilung kann trotz aller gesellschaftlich sinnvollen Maßnahmen nicht umgangen werden.

## Innenentwicklung statt Außenentwicklung

Bereits in der Novellierung des Baugesetzbuches im Jahr 2006 wurde das städtebauliche Ziel ausgegeben, in erster Linie die Innenbereiche der Städte zu verdichten und nicht den Siedlungsbereich nach außen zu erweitern. Die Rahmenbedingungen für eine Inanspruchnahme von Außenbereichsflächen für die weitere Siedlungsentwicklung wurden bereits im Kapitel 7 erläutert. Seit der Städtebaunovelle vom Mai 2017 weicht der Gesetzgeber nun vom eingeschlagenen Weg ab. Befristet bis zum 31.12.2019 konnten Bebauungspläne mit einer Grundfläche von weniger als 10.000 m<sup>2</sup>, durch die die Zulässigkeit von Wohnnutzungen auf Flächen begründet wird, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen, im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden (§ 13b BauGB). Auf diesem Weg wird es ermöglicht, dass geringfügige Erweiterungen zwar nicht irgendwo auf der grünen Wiese, aber doch auf einer bisher landwirtschaftlichen Fläche am Siedlungsrand zugelassen werden.

Dieses stadtplanerische Instrument führte zu einer neuen Diskussion um Flächen, die bisher nicht als Siedlungszusammenhang gesehen und im bisherigen Bauleitplanverfahren ausgeschlossen worden sind. Grundstückseigentümer und Investoren sahen damit die einmalige Chance, mit einer Fläche Geld zu verdienen, was bisher verwehrt wurde. Dieser Nutzungswunsch wird vor allem dadurch unterstützt, dass eine Erweiterung nur für Wohngebäude vorgesehen werden kann, die somit eine hohe Rendite versprechen. Der Gesetzgeber hatte dieses Instrument an Fristen gebunden, die mit dem 31. Dezember 2019 ausgelaufen

sind. Bestehende Verfahren mussten bis zum 31. Dezember 2021 mit einem Satzungsbeschluss abgeschlossen werden. Nachdem man sich zunächst auf eine Nichtfortsetzung des § 13b BauGB verständigt hatte, wurde der Ruf aus einigen Kommunen insbesondere aus dem östlichen und südlichen Raum Deutschlands für eine Wiedereinführung laut. Als Argument wurde mehrfach angebracht, dass die bisherige Möglichkeit der Anwendung zeitlich zu kurz bemessen war, so dass man keine ausreichenden Erfahrungswerte sammeln konnte. Mit der Rechtskraft des Baulandmobilisierungsgesetzes im Juni 2021 ist die Wiedereinführung dieses Instrumentariums auf Empfehlung der Baulandkommission erneut in das BauGB eingeführt worden. In der nun rechtsgültigen Fassung wird die Anwendung weiterhin zeitlich beschränkt. Danach muss der Aufstellungsbeschluss für ein Bauleitplanverfahren nach § 13b BauGB bis zum **31. Dezember 2022** gefasst sein. Für den Abschluss des Verfahrens durch einen Satzungsbeschluss haben die Kommunen nun Zeit bis zum **31. Dezember 2024**.

Bebauungspläne nach § 13b BauGB sind im beschleunigten Verfahren zulässig, d. h. ohne Umweltprüfung, ohne Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und ohne Entwicklung aus dem Flächennutzungsplan. Diese Einschränkungen werden mit der geringen Größe des Plangebietes begründet und folgen den rechtlichen Vorgaben des Bebauungsplanes der Innenentwicklung nach § 13a BauGB, die man bereits als Erweiterung des Planungsinstrumentariums 2006 eingeführt hat. Allerdings beziehen sich diese Pläne eindeutig auf Brachflächen und Bereiche, die einer Nachverdichtung nützlich sein können. Der Geltungsbereich darf eine Grundfläche von 20.000 m<sup>2</sup> nicht überschreiten. Ein größerer Geltungsbereich kann bis zu 70.000 m<sup>2</sup> Grundfläche gefasst werden, wenn dabei die Umweltauswirkungen überschlägig ermittelt werden.


Dieses Instrument hat sich in den letzten Jahren in den Städten und Gemeinden durchgesetzt und kommt häufig zur Anwendung. Hier ist zu berücksichtigen, dass die Anwendung des beschleunigten Ver-

fahrens für diese Art von Bebauungsplänen auch zu einer finanziellen Einsparung bei den erforderlichen Gutachten und dem Personaleinsatz führt. Bebauungspläne nach § 13b BauGB können isoliert oder auch im Zusammenhang mit einem Bebauungsplan der Innenentwicklung aufgestellt werden, so dass es zu einer Verschmelzung dieser beiden neusten Instrumente der Bauleitplanung kommt.

Im Gegensatz zu den Bauleitplänen der Innenentwicklung wird die befristete Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren in ihrer Wirkung von den meisten Städten und Gemeinden kritisch bewertet, da dieses Instrument als Widerspruch zum grundsätzlichen planerischen Ziel der „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ gesehen wird. Besonders kritisiert wird der Wegfall von Ausgleichserfordernissen in Natur und Land-

schaft auf Flächen, auf denen noch nie ein baulicher Eingriff stattgefunden hat. Der Anwendungsbereich wird deshalb als zu weitgehend erachtet.

Bisher war nicht die Frage geklärt worden, ob auch mit dem Wohnen im Zusammenhang stehende weitere Nutzungen wie z.B. Kindertagesstätten von einer solchen Planung erfasst werden dürfen. Inzwischen liegen Rechtsprechungen vor, die im Tenor davon ausgehen, dass alle Nutzungen, die nach § 4(2) BauNVO in einem allgemeinen Wohngebiet zulässig sind, auch in einem Bebauungsplangebiet nach § 13b BauGB zulässig sein müssen (siehe Kapitel 5). Dies würde bedeuten, dass nicht nur Kindertagesstätten genehmigungsfähig wären, sondern auch die in dieser Rechtsgrundlage genannten gewerblichen Nutzungen, wie z.B. Einzelhandel oder Gastronomie.



Weitere Informationen:  
§§ 34–35 Baugesetzbuch  
(BauGB), § 13a, b BauGB



# 10

## Ferienwohnungen

Gerade in touristisch attraktiven Lagen der Nord- und Ostsee, aber auch in den Mittelgebirgen, historischen Städten oder im Umland der Metropole Frankfurt/Main sprießen die Ferienwohnungen wie Pilze aus dem Boden. Die Nutzungsart zeigt sich einerseits durch die Neuanlage von Ferienhausgebieten und andererseits in der Nutzung von bestehendem Wohnraum, was für den Wohnungsmarkt dieser Städte und Gemeinden längst das größere Problem darstellt, da in diesen bevorzugten Lagen dem Wohnungs- bzw. dem Ferienwohnungsmarkt in erheblichem Umfang Wohnraum durch die Bildung von Nebenwohnungen (Zweitwohnungen) entzogen wird. Die Nachfrage ist auch durch das zunehmende Homeofficeangebot der Arbeitgeber in den letzten Jahren gestiegen. Da die Arbeitnehmer ihre Arbeitszeit online verfügbar ohne Probleme sicherstellen können.

So lag auf **Sylt** der Anteil an Ferienwohnungen schon 2010 bei insgesamt ca. 36 Prozent mit unterschiedlicher Ausprägung in den Ortsteilen. Bezogen auf einzelne Bebauungsplangebiete gibt es hier etliche, in denen der Anteil der Ferienwohnungen den Anteil der Dauerwohnungen weit übersteigt. Zentrales städtebauliches Ziel der Planer dort ist es, einerseits die planungsrechtliche Zulässigkeit von Ferienwohnungen auch weiterhin sicherzustellen, andererseits aber die für die gewachsene Fremdenverkehrsgemeinde typische kleinteilige Mischung von Ferienwohnungen und Dauerwohnungen zu erhalten.

Ähnliche Ergebnisse liegen für die Gemeinde **Zingst** vor, die bei ca. 3.050 Einwohnern über rund 14.500 Gästebetten verfügt. Das Mischungsverhältnis der Gemengelage hat sich sukzessive – ohne planerische Einflussnahme – verändert. In einigen Straßenzügen wurde das ursprüngliche Wohnen mit untergeordne-

ter Fremdenverkehrsnutzung in Form von klassischen Einliegerwohnungen und Ferienwohnungen mittlerweile derart ersetzt, dass das Dauerwohnen in einigen Bereichen nur noch rudimentär vorhanden ist. Die gewachsene typische Mischung des Ortes droht somit dauerhaft zu kippen.

Doch auch außerhalb der bekannten attraktiven Lagen besteht das Problem zunehmender Ferienwohnungen. Viele Immobilienbesitzer stellen sich die Frage, ob eine Immobilie vermietet oder verkauft werden soll. Die Möglichkeit einer rentablen gewerblichen Vermietung wird zunehmend als Alternative gesehen. Eine Ferienwohnung bzw. Zweitwohnung verspricht stabile Einnahmen bzw. eine hohe Rendite ohne erforderlichen Werbeaufwand. Im Gegensatz dazu bringt die Dauervermietung eine geringere Rendite. Bauplanungsrechtlich stellt eine Fremdvermietung eine Nutzungsänderung dar, die damit das Erfordernis eines Bauantrages zur Erreichung einer Baugenehmigung hervorruft. Die zu genehmigende Behörde steht dann vor einer planungsrechtlichen Beurteilung, die bisher gerichtlich nicht abschließend geklärt war.

Ferienwohnungen werden definiert als Räume oder Gebäude, die einem ständig wechselnden Kreis von Gästen gegen Entgelt vorübergehend als Unterkunft zur Verfügung gestellt werden und die zur Begründung einer eigenen Häuslichkeit geeignet und bestimmt sind. Hierbei impliziert der Begriff Ferienwohnung, dass eine Anmietung regelmäßig für Zwecke der Freizeit- und Urlaubsgestaltung erfolgt.

Hiervon ausgenommen wird die Baugebietskategorie nach § 10 BauNVO, die die Möglichkeit bietet, Ferienhäuser aufgrund ihrer Lage in einem durch Bebauungsplan ausgewiesenen Sondergebiet mit der Zweckbindung Ferienhausgebiet von vornherein eine andere städtebauli-

che Qualität zu geben. Die Zweckbindung könnte hierbei auch Campingplatz oder Wochenendhausgebiet lauten.

## Bauplanungsrechtliche Zuordnung

Aufgrund von Rechtsprechung ist die Frage aufgekommen, ob Ferienwohnungen in den klassischen Baugebieten nach der BauNVO überhaupt bauplanungsrechtlich zulässig sind. Dies hat insbesondere in touristisch geprägten Regionen Kommunen und viele private Ferienwohnungsbetreiber verunsichert. Da in dieser Frage das Bundesverwaltungsgericht nicht angerufen wurde, ist der Gesetzgeber aufgefordert, tätig zu werden. Mit der Städtebaurechtsnovelle vom Mai 2017 wurde die Zulässigkeit von Ferienwohnungen nach der Baunutzungsverordnung klarstellend geregelt.


Im Gegensatz zu der positiven Festlegung eines solchen Sondergebietes haben die planenden Städte und Gemeinden nun seit Mai 2017 auch die Möglichkeit, Neben- bzw. Zweitwohnungen bereits nach den allgemeinen Regeln unter bestimmten Voraussetzungen durch Festsetzungen im Bebauungsplan auszuschließen. Die Gemeinden sollen somit erweiterte Planungsmöglichkeiten zur Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehr erhalten.

Mit der Städtebaurechtsnovelle hat der Gesetzgeber auf Bundesebene eine eigene Kategorie analog zu den Freiberuflern (§ 13 BauNVO) geschaffen. Diese Kategorie Ferienwohnungen (§ 13a BauNVO) soll in Anlehnung an die verschiedenen Baugebietskategorien klarstellend regeln, dass Ferienwohnungen in der Regel im reinen und allgemeinen Wohngebiet zu den ausnahmsweise zulässigen nicht störenden

Gewerbebetrieben sowie in allen anderen Baugebietskategorien zu den zulässigen Gewerbebetrieben zählen. Hierbei erstreckt sich diese Regelung nicht auf Gewerbe- und Industriegebiete, da dort das Wohnen als Nutzung nur in besonderen Ausnahmefällen als Betriebsleiterwohnung möglich ist. Der mögliche Emissionspegel in Bezug auf Lärm und Gerüche würde eine solche Erholungsfunktion auch nicht ermöglichen.

In einem reinen Wohngebiet stellte sich lange die Frage, ob eine solche gewerbliche Nutzung zugelassen werden kann, da die Zweckbindung eines reinen Wohngebietes fast ausschließlich auf Wohnen beschränkt ist. Befürworter sehen die Nutzung als erfüllt, da die wechselnden Gäste nichts anderes tun als zu wohnen. Gegner sehen allerdings den wechselnden Teilnehmerkreis und die wirtschaftliche Ausrichtung als Grundlage und gehen deshalb von einem Gewerbe aus. Ob die Art der Vermietung nun störend ist, hängt immer auch von den Nutzern und der Intensität der Nutzung ab, d. h., wie viele Personen belegen eine Ferienwohnung, mit wie vielen Autos ist zu rechnen? Fahren die Gäste lieber Fahrrad oder besichtigen sie mit dem Auto die touristischen Ziele Hessens? Entsprechend der Antworten fühlt sich ein Nachbar oder eine Nachbarin mal mehr oder weniger beeinträchtigt.

Trotz Regelung seit der Einführung 2017 bleibt bis heute die Frage, ob es sich bei der Vermietung von Ferienwohnungen um Betriebe des Beherbergungsgewerbes bzw. nicht störende Gewerbebetriebe handelt, weiterhin ungeklärt, da die Rechtsprechung bisher nicht abschließend ist. Somit gibt es eine verbesserte rechtliche Anwendungsmöglichkeit, aber weiterhin keine absolute Sicherheit bei der richtigen planungsrechtlichen Anwendung.



Weitere Informationen:  
§ 13a Baunutzungsverordnung (BauNVO)

# 11

## Geflüchtetenunterkünfte

Das Thema der akuten Unterbringung von Geflüchteten war seit dem großen Zuzug von Geflüchteten im Sommer/Herbst 2015 nicht mehr im Fokus der Öffentlichkeit. Damit sind auch die planungsrechtlichen Grundlagen für diese zumeist Übergangsnutzung in den Hintergrund getreten. Aufgrund der Kriegshandlungen auf dem Staatsgebiet der Ukraine hat der Geflüchtetenstrom wieder deutlich zugenommen und das Thema der Unterbringung wurde im Jahr 2022 wieder aktuell. Grund genug sich die bauplanungsrechtlichen Ausnahmeregelungen für eine schnelle Umnutzung von Gebäuden einerseits und die Schaffung dauerhafter Unterkünfte andererseits einmal näher anzusehen.

Der Bundesgesetzgeber hat bereits im November 2014 relativ unbemerkt von der Öffentlichkeit auf die steigende Anzahl an Geflüchteten reagiert und das **Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen** beschlossen. Hierbei handelt es sich in erster Linie um ergänzende planungsrechtliche Vorgaben im § 246 BauGB zu Geflüchtetenunterkünften. Das Gesetz wäre eigentlich zum Jahresende 2019 ausgelaufen. Man hat allerdings rechtzeitig erkannt, dass weiterhin hohe Migrationsbewegungen in den Kommunen vorliegen, so dass mit der Rechtskraft des Baulandmobilisierungsgesetzes im Juni 2021 auch die Regelungen zu Geflüchtetenunterkünften bis zum Jahresende 2024 verlängert wurden. Als Arbeitshilfe für die Städte und Gemeinden wurden die **Hinweise zur bauplanungsrechtlichen Beurteilung von Standorten für Unterkünfte von Flüchtlingen und Asylbegehrenden in den verschiedenen Gebietskulissen** am 26.04.2022 veröffentlicht.

Wesentlicher Inhalt des Gesetzes und der Hinweise ist die Aufforderung an die pla-

nenden Städte und Gemeinden, die Belange von Geflüchteten und ihre Unterkünfte bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen. Weiterhin wurde geklärt, dass eine Befreiung von den planungsrechtlichen Vorgaben eines Bauleitplanes erteilt werden kann, wenn es um die Unterbringung von Geflüchteten geht, da diese Unterkünfte zu den Belangen des Allgemeinwohls gehören und damit jegliche Befreiung begründet werden kann. Die Auslegung geht so weit, dass auch die sonst planungsrechtlich unumstößliche Festlegung der Art der Nutzung ein Befreiungsgegenstand sein darf. Auf diesem Weg ist es möglich z. B. eine Schule (Fläche für den Gemeinbedarf mit der Zweckbindung Schule) in eine soziale Einrichtung zur Unterbringung von Geflüchteten zu ändern. Ein so weitgehender Befreiungsrahmen war den Genehmigungsbehörden vorher nicht bekannt.

Vorder Ergänzung durch das oben genannte Gesetz beinhaltete der § 246 BauGB nur in den Absätzen 1 bis 7 Sonderregelungen zu den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen, die in manchen Gesetzesausgaben noch nicht einmal abgedruckt wurden. Mit einer ursprünglich zeitlichen Befristung der Geltungsdauer bis zum 31.12.2019 wurde der § 246 BauGB um die Absätze 8 bis 17 ergänzt, die ausschließlich die Zulässigkeit von Geflüchtetenunterkünften in den verschiedenen planungsrechtlichen Baugebietskategorien der Baunutzungsverordnung und die rechtlichen Genehmigungsgrundlagen des Innen- und Außenbereiches regeln. Diese Ergänzung führte nicht nur zu einem Bedeutungszuwachs des § 246 BauGB, sondern war in der Folgezeit des Sommers 2015 wohl die meistzitierte Rechtsquelle.

## Planungsrechtliche Erleichterungen

Durch Anwendung des Absatzes 8 des § 246 BauGB werden die Geflüchtetenunterkünfte planungsrechtlich beurteilt, die im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB liegen. Die Erleichterung zur sonstigen planungsrechtlichen Prüfung liegt darin, dass diese Unterkünfte auch zugelassen werden, wenn sie sich nicht in die nähere Umgebung einfügen. Somit spielt es keine städtebauliche Rolle mehr, ob sich eine solche, meist größere bauliche Anlage nach Art und Maß der baulichen Nutzung in die Nachbarschaft einfügt. Städtebau wird eindeutig gegenüber dem Erfordernis der Versorgung mit ausreichend Unterkünften zurückgestellt.

Noch deutlicher wird der planungsrechtliche Einschnitt für Geflüchtetenunterkünfte im Außenbereich nach § 35 BauGB, wo nun unter bestimmten Voraussetzungen, diese baulichen Anlagen als begünstigtes Vorhaben zugelassen werden können. Diese Kategorisierung entspricht dem eines privilegierten Vorhabens. Voraussetzung für die Anwendung des Absatzes 9 ist eine bestehende Bausubstanz, die nachweislich legal genehmigt worden ist. Bisher war die Regelung so, dass eine bestehende Bausubstanz erst einmal für längere Zeit durch einen Bauwilligen genutzt sein musste, bevor er dafür einen Umbau- oder Erweiterungsantrag stellen konnte. Bestehende landwirtschaftliche Gebäude dürfen lediglich einmal einer Nutzungsänderung unterzogen werden, wenn es sich um eine erhaltenswerte Bausubstanz handelt. Diese Regelun-

gen wurden zur Schaffung von Wohnraum grundsätzlich mit dem Baulandmobilisierungsgesetz überarbeitet (vergleiche Kapitel 9). Ansonsten gilt aber weiterhin für den Außenbereich ein generelles Bauverbot um den Freiraum mit seinen ökologischen Funktionen zu schützen.

Absatz 13 des § 246 BauGB geht mit der Erteilung von befristeten Baugenehmigungen für mobile Geflüchtetenunterkünfte im Außenbereich für längstens drei Jahre noch einen Schritt weiter. Diese Bauart soll derart hergestellt werden, dass nach der erforderlichen Aufgabe der Nutzung ein vollständiger Rückbau und die Renaturierung der Fläche verpflichtend vom Bauherrn übernommen wird. Hierbei handelt es sich zumeist um eine Containerbauweise, die auf Punkt- oder Streifenfundamenten fußt. Die Erschließung bilden Schotterflächen, die nach Aufgabe der Fläche leicht zu entfernen sind.

In den Hinweisen wird weiterhin klargestellt, dass es keine eigene Nutzungsart „Geflüchtetenunterkunft“ gibt, sondern nur das Erfordernis zwischen der Nutzung Wohnen und der Nutzung einer sozialen Einrichtung zu unterscheiden. In 2021 wurde neu die Einschränkung in Absatz 13a eingefügt, wonach von den Erleichterungen der Absätze 8 bis 13 eine Kommune nur dann Gebrauch machen darf, wenn dringend benötigte Unterkünfte nicht rechtzeitig anderweitig im Gemeindegebiet bereitgestellt werden können. Allgemein zulässig sind nach den Hinweisen Anlagen für soziale Zwecke in den nachfolgenden, durch Bebauungspläne festgesetzten, Gebietskategorien:

- Allgemeines Wohngebiet (§ 4 BauNVO)
- Besonderes Wohngebiet (§ 4a BauNVO)
- Dorfgebiet (§ 5 BauNVO)
- Dörfliches Wohngebiet (§ 5a BauNVO)
- Mischgebiet (§ 6 BauNVO)
- Urbanes Gebiet (§ 6a BauNVO)
- Kerngebiet (§ 7 BauNVO)
- Ausnahmsweise zulässig in den Gebietskategorien:
  - Kleinsiedlungsgebiet (§ 2 BauNVO)
  - Reines Wohngebiet (§ 3 BauNVO)



Dagegen sind Wohnungen allgemein zulässig in den nachfolgenden, durch Be-

bauungspläne festgesetzten, Gebietskategorien:

- Kleinsiedlungsgebiet (§ 2 BauNVO)
- Reines Wohngebiet (§ 3 BauNVO)
- Allgemeines Wohngebiet (§ 4 BauNVO)
- Besonderes Wohngebiet (§ 4a BauNVO)
- Dorfgebiet (§ 5 BauNVO)
- Dörfliches Wohngebiet (§ 5a BauNVO)
- Mischgebiet (§ 6 BauNVO)
- Urbanes Gebiet (§ 6a BauNVO)
- Kerngebiet (§ 7 BauNVO) nach Maßgabe Festsetzungen in BPL
- Ausnahmsweise zulässig in den Gebietskategorien:
  - Gewerbegebiet (§ 8 BauNVO)
  - Industriegebiet (§ 9 BauNVO)
  - Sondergebieten, die der Erholung dienen (§ 10 BauNVO), wie Wochenendhausgebiete, Ferienhausgebiete, Campingplätze

Somit ergibt sich eine durchaus unterschiedliche planungsrechtliche Beurteilung. Die Nutzung einer Wohnung durch eine Geflüchtetenfamilie in einem reinen Wohngebiet ist zulässig. Die Errichtung eines Wohncontainers für 40 Personen in einem reinen Wohngebiet wäre dagegen nicht zulässig. Daraus folgt, dass es einer genauen Betrachtung bedarf, um festzulegen, ob eine Unterkunft eine Wohnung oder eine soziale Einrichtung darstellt.

Der Begriff Wohnen ist gekennzeichnet durch eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit, eine eigenständige Haushaltsführung sowie die Freiwilligkeit des Aufenthaltes und ist damit von einer sozialen Einrichtung abzugrenzen, die sich vor allem durch die Anzahl der Bewohner, die Beschränkung der Lebensführung aufgrund beengter räumlicher Verhältnisse und auch die zeitliche Begrenzung des Aufenthalts auszeichnet.

Nach § 246 (11) BauGB ist eine grundsätzliche Vereinbarkeit der Geflüchtetenunterkünfte mit den Baugebietskategorien §§ 2 bis 7 BauNVO zu unterstellen. Weiterhin eröffnet Absatz 12 die Befreiungsmöglichkeit in reinen Wohngebieten, Gewerbe- und Industriegebieten sowie Sondergebieten auch dann, wenn die Grundzüge der Planung berührt sind. Damit wurde die dargestellte ausnahmsweise Zulässigkeit in eine praktikable Be-

freiungsanwendung ohne großen Begründungsaufwand umgewandelt und damit die Zulässigkeit wesentlich erleichtert.

Diese Regelung führte allerdings dazu, dass Geflüchtetenunterkünfte auf dem Wege der Befreiung in Gewerbe- und sogar Industriegebieten untergebracht werden durften. Eine Lösung, die eine Positionierung der vielleicht nicht immer gewünschten und auch konfliktreichen Nutzung am Rande des Stadtgebietes ermöglichte. Frei nach dem Motto, da stören sie ja niemanden. Die Anordnung von Unterkünften für Menschen, die sich nach Möglichkeit schnell in unsere Lebensumgebung integrieren sollen, in einem Bereich, wo es weder Versorgung, noch Schulen oder Ärzte etc. gibt und die Anbindung durch den öffentlichen Personennahverkehr sich maximal auf den Berufsverkehr beschränkt, ist für eine Integration nicht förderlich und deshalb städtebaulich abzulehnen.

Zu welchen Reaktionen eine solche Verbannung in städtebaulich isolierte Lagen führen kann, zeigt das Beispiel einer Kleinstadt am Niederrhein. Hier wurden in einiger Entfernung zu einem Stadtteilkern mit ca. 6.000 Einwohnern fast 1.000 Geflüchtete in einem aufgegebenen Kasernenstandort untergebracht. Die Entfernung zum Versorgungszentrum beträgt mehrere Kilometer. Als die Geflüchteten am

Standort ankamen, war die Unzufriedenheit so groß, dass es zu Handgreiflichkeiten und Zerstörungen kam. Natürlich ist ein solches Verhalten nicht zu tolerieren. Trotzdem muss die Frage erlaubt sein, ob bei der Auswahl des Standortes alle Fakten richtig gegeneinander abgewogen worden sind. Einerseits aus der beschriebenen Sicht der Geflüchteten, aber andererseits auch im Hinblick auf die Sorge der Bewohner des Stadtteiles vor einer Überfremdung.


## Bauordnungsrechtliches Handeln

Gerade in der Zeit nach den Sommerferien 2015 war die Unterbringungsnot in den Städten und Kreisen so groß, dass auf eine rechtlich formal erteilte Baugenehmigung nicht gewartet werden konnte. So verständlich die Situation damals war, bleibt doch die Verpflichtung zum rechtmäßigen Handeln bei einer jeden zuständigen unteren Bauaufsichtsbehörde erhalten. Denn Aufgabe der Bauordnungsbehörden ist es nach der Landesbauordnung, bei der Errichtung, der Änderung, der Beseitigung, der Nutzungsänderung sowie der Instandhaltung baulicher Anlagen sowie anderer Anlagen und Einrichtungen im Sinne der Landesbauordnung darüber zu wachen, dass die öffentlich-rechtlichen Vorschriften und die aufgrund dieser Vorschriften erlassenen Anordnungen eingehalten werden. Dabei haben sie in Wahrnehmung dieser Aufgaben nach pflichtgemäßem Ermessen die erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

Nicht selten haben sich untere Bauaufsichtsbehörden ihrem Schicksal ergeben und der Umnutzung zahlreicher öffentlicher Gebäude sowie der Neuerrichtung von Containerunterkünften tatenlos zugesehen. Selbst als der große Andrang im Frühjahr 2016 nachließ, wurden die erforderlichen Maßnahmen nicht oder nur selten nachgeholt, was als Fehlverhalten gewertet werden muss und im Schadensfall auch persönliche Konsequenzen nach sich ziehen kann. Aus diesem Grunde kann man nur mahmend den Zeigefinger heben und auf die noch ausstehenden bauordnungsrechtlichen Aufgaben verweisen.

Insbesondere für die Bereiche Standsicherheit, Brandschutz und gesunde Wohnverhältnisse sind die bauordnungsrechtlichen Erfordernisse umzusetzen. Hinzu kommen, im Unterschied zu den Jahren 2015/16, nun auch die Anforderungen an die Barrierefreiheit.

Liegt eine genehmigungsbedürftige Nutzungsänderung vor, gelten für Wohngebäude die Anforderungen der Landesbauordnung Hessen. Bei einer Unterbringung von Geflüchteten in Wohnungen ist zu beachten, dass bei einer Familiennutzung keine Nutzungsänderung vorliegt. Gleiches gilt für eine Wohngemeinschaft, solange diese eine eigenständige Haushaltsführung und ausreichende Rückzugsmöglichkeiten für die einzelnen Personen aufweist. Werden alle Räume außer der Küche mit Betten bestückt und zentrale Versorgungseinrichtungen eingerichtet, wird allerdings der Rahmen der Wohnung verlassen, was dann wiederum eine Nutzungsänderung bedeutet und damit ein Baugenehmigungsverfahren nach sich zieht.



Weitere Informationen:  
§ 246 (8 bis 17)  
Baugesetzbuch (BauGB)

# 12

## Störfallbetriebe

Die Bedeutung von Betrieben, die unter die Störfallverordnung fallen, hat nicht erst seit dem Unglück von Fukushima zugenommen. Bereits vorangegangene industrielle Schadensfälle wie im Chemiewerk in Seveso (Italien) oder in der Feuerwerkskörperfabrik in Enschede (Niederlande) haben die Planung nachhaltig beeinflusst. In der Folge wurden Regelwerke wie die 12. Bundesimmissionsschutzverordnung (Störfallverordnung) und die Seveso-Richtlinien I bis III ins Leben gerufen und weiterentwickelt. Ziel dieser rechtlichen Grundlagen ist es, durch bestimmte Industrietätigkeiten verursachte schwere Unfälle zu verhindern. In erster Linie ist natürlich der Betreiber einer solchen Anlage verpflichtet durch den Einsatz von Schutzmaßnahmen, die immer den aktuellen Stand der Technik darstellen müssen, einen Störfall zu verhindern. Darüber hinaus ist er verpflichtet, seiner Informationspflicht gegenüber der Stadtverwaltung nachzukommen, damit diese seine Belange in der kommunalen Bauleitplanung berücksichtigen kann.

### Achtungsabstand und angemessener Abstand

Hierzu werden um solche Störfallbetriebe Schutzabstände, sogenannte angemessene Abstände, ringförmig um den Standort des Betriebes gelegt. Die Abstände richten sich nach den gefährlichen Stoffen, die in einem solchen Betrieb verarbeitet oder gelagert werden. Ein weiteres zu berücksichtigendes Kriterium ist die Menge dieses Stoffes. Der sogenannte KAS-Leitfaden gibt Empfehlungen für angemessene Abstände, was aber nicht mit einem Gesetz verwechselt werden darf. Der Leitfaden enthält Abstandsempfehlungen – zum Beispiel für Benzol 100 Meter, Chlor 1.500 Meter oder Acrolein 2.193 Meter. Diese

Werte werden als Achtungsabstände bezeichnet. Wird durch ein Fachgutachten der tatsächlich erforderliche Abstand ermittelt, so spricht man von einem angemessenen Abstand. In einem solchen Gutachten werden zum Beispiel Windverhältnisse, Topografie oder auch Art der Lagerung bewertet.

Grundsätzlich ist es die Pflicht des Betreibers einer Anlage, den Eintritt eines Störfalls zu verhindern. Allerdings lässt sich ein Unfall nicht mit absoluter Sicherheit ausschließen, da auch menschliches Versagen der Auslöser sein kann. Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber Anforderungen an die Planungs- und Genehmigungsbehörden gestellt, um im Falle eines Störfalls die betroffene Bevölkerung ausreichend zu schützen.

Zu diesen schutzbedürftigen Nutzungen gehören auch Geflüchtetenunterkünfte. Dementsprechend ist das Störfallrecht bei der bauaufsichtlichen Prüfung von Geflüchtetenunterkünften zu beachten. Insbesondere in Folge der Geflüchtetenkrise von 2015/16 wurden Geflüchtetenunterkünfte, egal ob als Erstaufnahmeeinrichtung oder dauerhafte soziale Einrichtung, häufig in gewerblich genutzten Bereichen eingerichtet. Hierzu wurden z. B. ehemalige Verwaltungsgebäude oder Baumärkte einer genehmigungspflichtigen Nutzungsänderung unterzogen.

In der Nachbarschaft befanden sich mitunter Betriebe, welche mit gefährlichen Stoffen arbeiten, was in der Folge zu einem Konflikt zwischen zwei miteinander nicht kompatiblen Nutzungen führt.

Soll eine Geflüchtetenunterkunft innerhalb des **Achtungsabstandes** eines Störfallbetriebs eingerichtet werden, so ist auch in diesem Baugenehmigungsverfahren abzuwägen, ob durch das Vorhaben die Gefahr für Leben und Gesundheit von Menschen im Störfall signifikant erhöht

wird. Hierbei sind unter anderem die genaue Entfernung zum Störfallbetrieb, die Art und das Ausmaß der vorhandenen Bebauung und Besiedlungsdichte, die Leistungsfähigkeit und Infrastruktur der Rettungsdienste zu berücksichtigen.

## Die Beziehung zwischen Bauleitplanung und Immissionsschutz

Aufgrund von Vorgaben der Europäischen Union musste das nationale Bau- und Planungsrecht angepasst werden. Durch die erforderlichen rechtlichen Anpassungen wurde es in allen Bundesländern die Aufgabe der Bauaufsichten, bei baulichen Änderungen im Betrieb selbst, aber auch im Achtungsabstand um den Betrieb herum eine vorgeschriebene Form der Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Durch die Novellierung des Städtebaurechts in 2017 wurde mit einer Anpassung des Baugesetzbuches hierzu das Planungsrecht gestärkt, damit Städte und Gemeinden nun bauplanungsrechtlich die Möglichkeit haben, Bebauungspläne im Umfeld eines Störfallbetriebes anzupassen.

In der Hessischen Landesbauordnung wurden zudem unter dem Titel „Beteiligung durch öffentliche Bekanntmachung“ die rechtlichen Vorgaben für die Bauordnungsbehörden in § 72 HBO eingeführt. Die Ausführungen hierzu beziehen sich auf die Klarstellung, für welche Nutzungen und Einrichtungen im Umfeld von Störfallbetrieben eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist. Danach können die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von besonders schutzwürdigen Einrichtungen wie Schulen, Kindertagesstätten oder Pflegeheimen unterbunden und bestehende Einrichtungen dieser Kategorie mit baulichen Schutzmaßnahmen belegt werden.

Durch den Erlass der Städtebaurechtsnovelle von 2017 wurden im Bauplanungsrecht unterstützende Regelungen zum Immissionsschutzrecht geschaffen, mit denen die Kommunen den Gefahren von Störfällen besser Rechnung tragen kön-

nen. So besteht nun die Möglichkeit, gezielte Festsetzungen in einem Bebauungsplan für bauliche und sonstige technische Maßnahmen an Gebäuden zu treffen, die der Vermeidung oder Minderung der Folgen von Störfällen dienen. Eine Anwendung wäre möglich, wenn zum Beispiel schutzbedürftige Nutzungen an einen bestehenden Störfallbetrieb heranrücken würden. Dieses erweiterte planerische Instrument steht sowohl für Planänderungen als auch für Neuaufstellungen zur Verfügung. Keine Anwendung findet die neue Rechtsgrundlage allerdings bei der Errichtung oder Erweiterung eines Betriebsbereichs.

Nach einer weiteren rechtlichen Änderung ist es nun ferner möglich, Bebauungspläne für den nicht beplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) aufzustellen. Dies ist erforderlich, da im nicht beplanten Innenbereich Bauvorhaben auch in der Nähe von Störfallbetrieben zulässig sein können. Durch eine Neuaufstellung eines Bebauungsplanes wird den Städten und Gemeinden ermöglicht, bei Bedarf dem Störfallrisiko durch differenzierende Festsetzungen im Bebauungsplan Rechnung zu tragen. Die Anwendbarkeit des vereinfachten und des beschleunigten Verfahrens sowie der Satzungsverfahren nach §§ 34 und 35 BauGB ist dagegen ausgeschlossen.

## Verankerung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Bauordnungsrecht

Grundsätzlich ist das Thema der Öffentlichkeitsbeteiligung für die unteren Bauaufsichten immer noch Neuland, da man im Gegensatz zu den Planungsbehörden geringe Erfahrung mit der Auslegung von Unterlagen und der rechtsicheren Abarbeitung von Einwendungen hat. Das Verfahren ist bisher eher erprobt bei den unteren Immissionsschutzbehörden, die in der Regel bei den Landkreisen und kreisfreien Städten angesiedelt sind. Hierbei stellen sich für eine Bauaufsichtsbehörde viele Fragen, z.B. welche Unterlagen sind tatsächlich auszulegen,





wie anonymisiere ich die persönlichen Daten, wie organisiere ich die Bearbeitung der Einwendungen mit welcher Rechtsbehelfsbelehrung? Dies ist nur eine Auswahl an Fragen, die als Hürden genommen werden müssen.

Als kommunalpolitische Vertreter sollten Sie sich einmal darüber informieren, ob überhaupt Störfallbetriebe oder Achtsungsabstände im Gemeindegebiet vorkommen oder geplant sind. Es ist durchaus möglich, dass es im Gemeindegebiet keinen Störfallbetrieb gibt, aber Achtsungsabstände eingehalten werden müssen. Dies ist immer dann der Fall, wenn der Störfallbetrieb an der Gemeindegrenze

liegt und dann darüber hinaus ins benachbarte Areal hineinwirkt.

Sollten Sie dann einen solchen Störfallbetrieb mitgeteilt bekommen, ist es leichter die Konsequenzen aus dem hier Dargelegten nachzuvollziehen und an der richtigen Stelle auch mal zu intervenieren. Dies gilt besonders bei der Kontrolle der Anwendung der Öffentlichkeitsbeteiligung. Denn das Ziel der rechtlichen Änderung auf allen Handlungsebenen war und ist es, die Koexistenz von benachbarten Nutzungen, die sich grundsätzlich gegenseitig stören bzw. beeinträchtigen können, durch eine gegenseitige Informationspolitik zu verbessern.



**Weitere Informationen:  
§ 72 Landesbauordnung  
Hessen (HBO)**

# 13

## Umsetzung einer sozialen Stadtplanung

Bauleitplanung wird immer wieder von äußeren Einflüssen geprägt. Allein in den Jahren seit 2020 verändert die Corona-Pandemie unsere Sichtweise auf Wohn- und Arbeitsort und der Ukraine-Krieg seit Februar 2022 hat uns unter anderem eine neue Sichtweise auf die Energieversorgung gegeben. Beide Einflüsse verändern nicht nur die Stadtplanung, sondern auch das Leben in einer Stadt. Die Konsequenzen hieraus sind aber nicht für alle Bürger einer Stadt gleich. Natürlich kann man die Einführung von Online-Arbeitsplätzen und die Verbreitung der Videokonferenzen als einen Fortschritt bezeichnen. Doch es ist ein Unterschied, ob ich hierfür ein eigenes Arbeitszimmer in einem Einfamilienhaus nutzen kann oder mir den Küchentisch mit den Schulkindern im Homeschooling teilen muss. Ob ich mich in der Mittagspause in meinen Liegenstuhl im Garten oder auf den Balkon eines mehrgeschossigen Wohnhauses zurückziehe.

Hinzu kommen die Probleme der grundsätzlichen Wohnraumversorgung insbesondere in den Großstädten wie Frankfurt/Main und den beliebten Studentenstädten wie Marburg. Das Baulandmobilisierungsgesetz hat sich in der Entstehung 2020/21 mit der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum beschäftigt und dabei einen Handlungsbedarf erkannt. Neben dem hohen Nachfrageüberhang im Sektor Wohnen, wurde auch der weiterhin hohe Flächenverbrauch kritisiert. Trotz der Planungsvorgabe, dass eine Innenentwicklung vor Außenentwicklung vorzunehmen ist, sind weiterhin zunehmende Flächenkonkurrenzsituationen insbesondere auch zur Landwirtschaft und den Flächen mit verschiedenen ökologischen Qualitäten festzustellen. Hierbei wird oft auf alternative Flächen außerhalb des Siedlungsbereiches zurückgegriffen, weil sich die eigentlichen Potenziale in Privatbesitz befinden und nicht akquiriert

werden konnten. Für eine ausreichende Wohnraumversorgung müssen also zunächst die potenziellen Flächen gesichert werden. Hierfür hat der Gesetzgeber die komplizierten Vorgaben des Vorkaufsrechtes angepasst. Außerdem soll die Gemeinde verstärkt in Flächenbesitz kommen, damit sie entscheiden kann, wo eine Stadt entwickelt wird und wo eben nicht. Kurz gesagt: Die Kommune soll das Heft des Handelns in der Hand halten und nicht der Investor oder der Flächeneigentümer. Hierbei ist es dann an der planenden Stadt nicht nur die Flächen zu erhalten, sondern auch städtebauliche Qualitäten sicherzustellen. Denn der soziale Wohnungsbau der 2020er Jahre ist kein Vergleich mehr zu den Schlichtbauten der 1960/70er Jahre.

### Sozialer Wohnungsbau

Stadtplanung hat inzwischen erkannt, dass es ein städtebaulicher Vorteil ist, wenn man verschiedene Nutzungsformen des Geschosswohnungsbaus in einem Baugebiet mischt. Also eine Kombination aus freifinanziertem Mietwohnungsbau, Eigentumswohnungen und sozialem Wohnungsbau. Die Möglichkeiten, eine solche Verteilung festzusetzen, bietet das Baugesetzbuch seit Jahrzehnten. So heißt es in § 9(1) des Baugesetzbuches, dass in einem Bebauungsplan aus städtebaulichen Gründen die Flächen festgesetzt werden können, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden könnten, errichtet werden dürfen. Von dieser Möglichkeit wurde lange Jahre gar kein Gebrauch gemacht. Oft wurde behauptet, dass Investoren mit solchen Vorgaben verschreckt würden. Insbesondere in den 2000er Jahren wurden Fördermittel für den sozialen Wohnungsbau überhaupt nicht abgerufen, weil man den Bedarf nicht gesehen hat.

Durch diese Fehleinschätzung hat sich der Bestand drastisch reduziert, da die Altbestände aus der Bindungsfrist herausgefallen waren. Spätestens mit dem Beginn der Geflüchtetenkrise von 2015 wurde die Größe des Problems deutlich. Schnell wurde politisch versprochen, zigtausend Wohnungen in einem kurzen Zeitraum zu schaffen. Hierbei hat man allerdings nicht bedacht, dass die Flächenverfügbarkeit bei den Städten und Gemeinden nicht mehr so oft vorhanden ist und die Umsetzung einer Potenzialfläche in adäquates Bauland für den Geschosswohnungsbau bauplanungsrechtlich einen längeren Zeitraum in Anspruch nimmt. Trotz aller Beschleunigungsversuche dauert die Aufstellung eines verbindlichen Bebauungsplanes von den ersten Überlegungen bis zum Anlegen der ersten Erschließungsstraßen mindestens eineinhalb Jahre. Die Kommission zur Baulandmobilisierung hat sich hierüber ebenfalls Gedanken gemacht und dabei zwei Instrumente neu im Baugesetzbuch verankert. In Kapitel 3 wurde bereits das städtebauliche Entwicklungskonzept vorgestellt, das aber in der praktischen Anwendung in erster Linie für die Schaffung von Ein- und Zweifamilienwohnhäusern genutzt wird. So trägt dieses Instrument nur indirekt zur Entlastung des Wohnungsmarktes bei. Im folgenden Abschnitt wird der sektorale Bebauungsplan vorgestellt, bei dem bereits durch die Vorgaben des Gesetzestextes das Ziel der Verbesserung des sozialen Wohnraumangebotes deutlich wird.

## Sektoraler Bebauungsplan

Das Baugesetzbuch bietet im § 9 BauGB eine Vielzahl von Festsetzungsmöglichkeiten für Bebauungspläne an. In der Praxis wird dieses Angebot von den Planungsbehörden bei Weitem nicht ausgeschöpft. Nach Punkt 7 dieser Liste ist es schon seit Jahren möglich, den Anteil der Wohnungen, die öffentlich gefördert werden müssen, in jeder Form eines verbindlichen Bauleitplanes prozentual vorzuschreiben. Wird auf politischem Weg

auf diese Chancen hingewiesen, wird von den Planungsbehörden oft zurückhaltend bis ablehnend reagiert, da es den Kommunen zumeist an Erfahrung mit solchen Festsetzungen mangelt. Oft genug wird es als ein Hindernis und Schreckgespenst für Investoren ausgelegt, das rechtlich vielleicht angreifbar sein könnte. Zumindest der zweite Punkt ist nicht ganz von der Hand zu weisen. Wenn es keine Erfahrungswerte im Umgang mit rechtlichen Regelungen gibt, kann es zu unbestimmten oder überzogenen Planungs festsetzungen kommen, die tatsächlich einer gerichtlichen Auseinandersetzung nicht standhalten. Dies kann dann zwar ein Argument für entsprechende Fortbildungserfordernisse, aber nicht für eine vollständige Ignorierung der rechtlichen Möglichkeiten sein. Im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes 2021 geht der Gesetzgeber nun einen Schritt weiter und ermutigt die Kommunen nicht nur zur Anwendung der Kriterien des sozialen Wohnungsbaus, sondern ermöglicht ein vollkommen neues Rechtsinstrument, den sogenannten sektoralen Bebauungsplan. Hierzu veränderte der Gesetzgeber zunächst die Ermächtigungsgrundlage für die Notwendigkeit zur Aufstellung von Bebauungsplänen bei erforderlichen Wohnbauflächen. Schon im ersten Paragraphen des Baugesetzbuches wird durch eine Ergänzung klar herausgestellt, dass das Aufstellen eines solchen Bebauungsplanes für erforderlichen Wohnbedarf eine **vordringliche Aufgabe** der Kommune ist.

Hierzu musste definiert werden, wann denn ein erforderlicher Wohnbedarf auch tatsächlich vorliegt. Ist dies nur beschränkt auf die Wohnungsnotsituation in den Großstädten oder versteht man hierunter auch die Bauplatzsuche für ein Einfamilienhaus im ländlichen Raum. Um einen klaren rechtlichen Rahmen zu schaffen, hat der Gesetzgeber dies in § 201a BauGB vorgegeben. Danach liegt ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Sinne dieses Gesetzes vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde besonders gefähr-



det ist. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn

1. die Mieten deutlich stärker steigen als im bundesweiten Durchschnitt,
2. die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte den bundesweiten Durchschnitt deutlich übersteigt,
3. die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird, oder
4. geringer Leerstand bei großer Nachfrage besteht.

Hierbei ist zu beachten, dass es sich nicht um eine abgeschlossene Aufzählung handelt. Kurz vor Ende des Gesetzgebungsverfahrens im Juni 2021 hat man sich dazu entschlossen, dass die Einschätzung und Einsortierung nicht den Kommunen übertragen wird. Im ersten Schritt erarbeiten die Städte und Gemeinden zwar eine entsprechende Satzung, die aber nur angewendet werden kann, wenn dies durch eine Rechtsverordnung der jeweiligen Landesregierung anerkannt wurde.

Ziel der Einführung ist es also, die Schaffung und Förderung von Wohnraum zu unterstützen. In diesem Zusammenhang wird von einem sektoralen Bebauungsplan gesprochen, der für ein bestimmtes Anliegen (hier: Sektor sozialer Wohnungsbau) aufgestellt wird. Diese Planvariante ist nicht gänzlich neu. So gibt es seit Jahren vergleichbare Planinstrumente z.B. für die Sicherung zentraler Versorgungsbereiche oder zur Steuerung von Vergnügungsstätten (Spielhallen, Wettbüros etc.). Allerdings wird bei diesen beiden Sektoren vor Aufstellung eines Bebauungsplanes eine belastbare Grundlage in Form eines Fachgutachtens erarbeitet. Dies wäre sicherlich auch für den Sektor des sozialen Wohnungsbaus wichtig und vielleicht auch erforderlich, um die Notwendigkeit auch statistisch belegen zu können. Überhaupt ist festzustellen, dass

die informelle Planungsebene in Form von Einzelhandelskonzepten, Machbarkeitsstudien, Stadtentwicklungsstrategien und Masterplänen erheblich zunimmt. Die Erarbeitung erfolgt in der Regel durch externe Planungsbüros und wird von den Planungsbehörden nur formal begleitet.

Die Gemeinden erhalten nun erstmalig die Möglichkeit, für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (Innenbereich nach § 34 BauGB) in einem Bebauungsplan festzusetzen, dass insbesondere nur Wohngebäude errichtet werden dürfen, die die baulichen Voraussetzungen für eine Förderung mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung erfüllen oder bei denen sich ein Vorhabenträger in einem städtebaulichen Vertrag verpflichtet, die Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung, insbesondere die Mietpreisbindung, einzuhalten.

Weiterhin ist zu beachten, dass sektorale Bebauungspläne auch in Form von einfachen Bebauungsplänen in Innenbereichslagen aufgestellt werden können. In diesem Fall geht es also nicht darum, alle Festsetzungen bis ins kleinste Detail festzulegen. Vielmehr würde es ausreichen, die Art der Nutzung mit einem dazugehörigen prozentualen Anteil des sozialen Wohnungsbaus an der gesamten möglichen Wohnnutzung in dieser Baugebietskategorie festzusetzen. Die Umsetzung soll dann durch Abschluss eines städtebaulichen Vertrages mit einem Vorhabenträger gesichert werden. Dabei ist für jede planende Stadt zu beachten, dass ein solches Bauleitplanverfahren mit einem Aufstellungsbeschluss bis zum 31.12.2024 förmlich eingeleitet werden muss. Der Abschluss des Verfahrens ist dann mit dem Satzungsbeschluss bis zum 31.12.2026 zu fassen. Diese zeitliche Einschränkung der Anwendung wurde erforderlich, um überprüfen zu können, ob dieser neue Typus eines Bebauungsplans ein geeignetes Mittel zur Sicherung bzw. Schaffung bezahlbaren Wohnraums sein kann



Weitere Informationen:  
§§ 9 (2d), 201a  
Baugesetzbuch (BauGB)



# 14

## Berücksichtigung des Klimaschutzes in der kommunalen Bauleitplanung

Mit einem zunehmenden Umweltbewusstsein, insbesondere bei jungen Menschen (Fridays-for-Future-Bewegung), hat das Thema Klimaschutz in der Bauleitplanung an Bedeutung gewonnen. Viele Städte und Gemeinden in Deutschland haben im Sommer 2019 sogar den Klimanotstand für ihr kommunales Gebiet ausgerufen. Aus einem solchen Beschluss ergeben sich zunächst keine rechtlichen Konsequenzen, sondern vielmehr entsteht die Erwartungshaltung in Politik und Bürgerschaft, dass sich eine Stadtverwaltung und am Ende auch die kommunale Vertretung mit dem Thema grundsätzlich auf allen Arbeitsebenen und -bereichen beschäftigt. Hierbei war die Diskussion am Anfang oft reine Symbolpolitik, in dem die Abschaffung von öffentlichen Feuerwerken oder das Verbot von Osterfeuern gefordert wurde. Dies können maximal begleitende Maßnahmen sein, die sicherlich auf ihre Effektivität geprüft werden sollten. In die gleiche Kategorie gehört auch die schnelle Feststellung, dass im Rahmen der Corona-Pandemie im Jahr 2020 die CO<sub>2</sub>-Emissionen in den Städten erheblich abgenommen haben. Dies erfolgte ohne tatsächliche planungsrechtliche Maßnahmen und die Wiederaufnahme des wirtschaftlichen Lebens führte wieder zu einer Zunahme des motorisierten Individualverkehrs. Durch den Lockdown wurde jedem bewusst, wie sich gesellschaftliche Einschnitte anfühlen. Es zeigt sich damit eindeutig, dass eine wirkliche Veränderung zugunsten des Umweltschutzes nicht ohne Änderungen und den Verzicht auf komfortable Lebensweisen zu haben ist. Weiter zugespitzt hat sich in 2022 die Lage durch den Beginn des Ukraine-Krieges und die damit verbundenen Engpässe auf dem Energiemarkt.

In vielen Kommunen werden inzwischen in jeder einzelnen Sitzungsvorlage die klimarelevanten Auswirkungen des vorgeschlagenen Beschlusses durch eine Be-

wertungsmatrix dargestellt. Dabei geht es nicht nur um die Frage, ob die Anschaffung eines neuen Dienstfahrzeuges mit Elektroantrieb dem Verbrennungsmotor vorzuziehen ist, sondern es geht auch um Flächenverbräuche durch aufgestellte Bauleitpläne. Auf diesem Weg steht also gleich zum Beginn eines Planaufstellungsverfahrens die Frage im Raum, ob eine Erweiterung des Siedlungsbereiches an der vorgesehenen Stelle überhaupt noch zeitgemäß ist und wie ein Eingriff ausgeglichen wird. Die Frage stellt sich umso dringender, wenn mit der vorgesehenen Planung nicht eine Brachfläche neu genutzt, sondern eine bisherige Freiraumfläche erstmalig in Anspruch genommen wird. Dieser Ansatz potenziert sich erst recht, wenn für die Umnutzung der Außenbereichsflächen umwelt- und klimarelevante Schutzbereiche wie Waldgebiete aber auch landwirtschaftliche Nutzflächen der neuen Planung weichen müssen.

Dieser Planungsansatz dominiert bei größeren Gewerbeansiedlungen, die zu meist durch übergeordnete Vorgaben der Landes- und Regionalplanungsbehörden vorgeprägt sind. Das letzte Wort hat hier durch die kommunale Planungshoheit aber die planende Kommune. Im Kern reduziert sich aber alles auf die Frage: Wie hat sich die kommunale Bauleitplanung durch die Klimadiskussion oder sogar den Beschluss eines Klimanotstandes gewandelt? Was wird anders geplant als vor dieser politischen Entscheidung bzw. der klimapolitischen Diskussion? Ein weiter so wie immer, kann es unter diesen Rahmenbedingungen nicht geben.

In der allgemeinen Diskussion taucht im Zusammenhang mit Bebauungsplänen recht schnell und wiederkehrend ein Ergebnis der heutigen Grundstücksgestaltung auf, das vielen Bürgern, aber auch kommunalen Entscheidungsträgern ein

Dorn im Auge ist, nämlich die zunehmende Versiegelung der Vorgärten und anderer Freiflächen im Wohnungsbau. Folgt man den aktuellen Entwürfen für neue Gesetzesgrundlagen im Rahmen des Baugesetzbuches oder der jeweiligen Landesbauordnung der Bundesländer, versucht man an diesen Stellen wohnungsnah Freiflächenregelungen zu schaffen. Die Vorschläge reichen von Fassadenbegrünungen als Ausgleich für hundertprozentig versiegelte Grundstücksflächen bis zur Leistung von Ausgleichszahlungen, wenn eine Begrünung nicht vor Ort durchgeführt werden soll. Die politische Diskussion hierüber ist noch lange nicht am Ende, sondern steht im Gegenteil eher noch am Anfang.

Wie auch immer diese Lösungen aussehen mögen, für den jetzigen Umgang mit den Hauseigentümern muss festgestellt werden, dass eine vorschnelle Verurteilung der Handelnden nicht zielführend ist, sondern man sich vielmehr die Frage stellen sollte, warum diese Gestaltungsart derzeit so beliebt ist? Was sind die Beweggründe? Diese Fragen sind in den folgenden Abschnitten genauso zu beantworten, wie auch das Erscheinungsbild der Schottergärten und seine rechtlichen Grundlagen dargestellt und beurteilt werden.

## Rechtliches Vorgehen der Städte und Gemeinden

Der Wunsch Eigentum zu erwerben, ist in Deutschland ungebrochen. Insbesondere außerhalb der Innenstädte ist es für die Menschen wichtig, Eigentum zu besitzen. Hierbei ist die Größe noch nicht einmal primär entscheidend und aufgrund der stetig steigenden Bodenpreise auch gar nicht erschwinglich, sondern lieber klein und fein, dafür mein. Seit rund zehn Jahren kann man vor allem in Neubaugebieten und zunehmend auch in älteren Baugebieten das Phänomen der Schottergärten beobachten. Hierunter verstanden wird im Allgemeinen die Abkehr vom klassischen grünen Vorgarten mit Rasen und Beeten hin zu leicht zu pflegenden Oberflächen aus Stein, Schotter oder Kies.

So alt wie diese Art der Vorgartengestaltung ist auch die Diskussion darüber, wie man dieser Bauart denn begegnen sollte. Einige Kommunalverwaltungen reagieren mit einer Null-Toleranz-Strategie, d.h., es ist zu prüfen, ob ein bauplanungsrechtlicher Verstoß vorliegt, bei dem dann durch ordnungsbehördliche Maßnahmen der Rückbau erreicht werden soll. Einen solchen Verstoß festzustellen, ist aus fachlicher Sicht nicht schwierig, da der Bauherr meist in Unkenntnis über festgesetzte Versiegelungsgrade in Form einer Grundflächenzahl (siehe Kapitel 6) handelt. Je nach Größe des gesamten Grundstückes und seinem Verhältnis zu den versiegelten Flächen ist das festgesetzte Maß schnell überschritten. Die Probleme fangen dann in der Umsetzung an, da die Grundlage der Entscheidung Bebauungspläne aus unterschiedlichen Jahren und Jahrzehnten sind, die sehr unterschiedliche Festsetzungen zur Versiegelung treffen können.

So kann es vorkommen, dass an einer Wohnstraße der Anwohner der linken Straßenseite in einem Bebauungsplan aus den letzten fünf Jahren wohnt, der mit seinen ausdifferenzierten Festsetzungen sehr restriktiv bereits gegen die Schottergärten vorgeht. Für einen Anwohner auf der gegenüberliegenden Straßenseite, der exakt die gleiche Schotterfläche umsetzt, gilt z. B. ein Bebauungsplan aus dem Jahr 1978, der gar keine Festsetzungen trifft. Hinzu kommt nun, dass bei einem solchen alten Plan, kein Versiegelungsnachweis für die Außenflächen zu führen ist. Dieser Anwohner wird dann nicht baurechtlich belangt und müsste die Schotterfläche damit nicht beseitigen. Das Unverständnis über eine solche unterschiedliche Behandlung wird gegenüber Kommunalpolitik und Verwaltungsvorstand nicht lange auf sich warten lassen.

Darüber hinaus bleibt das Problem, die Vielzahl an Verstößen mit dem vorhandenen Personal auch abarbeiten zu können. Es ist nicht damit getan, einen Verstoß festzustellen und durch Schrift und Bild zu dokumentieren. Vielmehr müssen anschließend die rechtlichen Grundlagen angewendet und in eine ordnungsbehördliche Anhörung umgewandelt werden. Mit Erhalt der

Anhörung bekommt der Beschuldigte die Möglichkeit, sich zu dem Vorwurf zu äußern. Zumeist stellt sich gerade zu diesem Zeitpunkt heraus, dass der Grundstückseigentümer in Unkenntnis gehandelt hat, was aber nicht mit einer Einsicht gleichzusetzen ist. Vielmehr schließt sich die Phase der Diskussion an, warum darf der Eine, was der Andere nicht darf und warum sind die Regelungen zu den Schottergärten nicht nur von Kommune zu Kommune, sondern auch von Straßenseite zu Straßenseite so unterschiedlich? Im günstigen Fall erreicht man ein Einsehen der Bauherrschaft. In den meisten Fällen allerdings überzeugt die behördliche Argumentation trotz ihrer formellen Richtigkeit nicht und es kommt zu einer gerichtlichen Auseinandersetzung. Losgelöst davon, wie das Endergebnis vor Gericht am Ende aussieht, ist es ein erheblicher Personalaufwand, den die so vorgehende Kommune betreiben muss. Wenn dann zu gleicher Zeit Bauanträge nicht zügig genug bearbeitet werden, wird dies schnell mit der Frage verbunden werden, ob die Arbeitsschwerpunkte in der zuständigen Bauaufsicht denn richtig gewählt worden sind?

Weiterhin differieren die unterschiedlichen Berechnungen und Einstufungen von Versiegelungen in den Kommunen. In einigen Planungs- und Bauordnungsbehörden gilt eine Pflasterfläche aus Rasengittersteinen, Ökopflaster etc. als eine nur zur Hälfte versiegelte Fläche. In anderen Kommunen dagegen wird die Fläche als vollständig versiegelt angesehen. Wieder andere Verwaltungen sehen eine Fläche dann nicht als versiegelt an, wenn die Grundwasserneubildung möglich ist und vernachlässigen dabei alle anderen ökologischen Funktionen, wie z.B. das Kleinklima oder Flora und Fauna. Eine Sichtweise, die gerade aufgrund des Themas Hitzeinseln in Innenstädten nicht nachvollziehbar ist. Die extremsten Unterschiede liegen dann bei denen, die sogar eine Garagenfläche als unversiegelt anrechnen, weil die Garage eine extensive Dachbegrünung aufweist und bei denen, die bei Garagenzufahrten aus Gehwegplatten nur die Breiten der befestigten Wege anrechnen und die restliche Fläche wiederum als Grünflä-

che einstufen. So vielschichtig die Lösungen, so wenig nachvollziehbar sind sie vor allem für den tatsächlich Betroffenen.

Aus Ermangelung an Alternativen zur Null-Toleranz-Strategie und den damit verbundenen hier dargestellten Aufwänden und Problemen wird das Thema oft gar nicht behandelt und behördlich auf später verschoben. Eine kommunale und bauplanungsrechtliche Verbesserung strebt man dann mit der nächsten Neuaufstellung eines Bebauungsplanes an. Dort will man aus den Fehlern lernen und die textlichen Festsetzungen im Bebauungsplan noch weiter ausfeilen. Hierbei wird aber übersehen, dass solche neuen Regelungen immer nur für den Geltungsbereich des neuen Bebauungsplanes anwendbar sind. Das übrige Gemeindegebiet erhält auf diesem Weg keine neuen rechtlichen Vorgaben. Wo das räumliche Problem erkannt wurde, ist die Idee einer städtischen Satzung zu Schottergärten schnell geboren. Eine Satzung, die mit einem Beschluss alle Probleme in den Vorgärten der Gemeinde löst. Der Ansatz ist grundsätzlich richtig und nachvollziehbar, aber leider juristisch nicht durchzusetzen. Jeder Bebauungsplan wird als örtliche Satzung beschlossen und hat damit den gleichen rechtlichen Status wie eine Satzung zur Vorgartengestaltung. Beschlussgremium ist in beiden Fällen der Rat der Stadt oder der Gemeinde. Auf diesem Wege trifft der Rat nun zwei konkurrierende Aussagen in seinen örtlichen Satzungen. Der rechtskräftige Bebauungsplan gibt dem Grundstückseigentümer die Möglichkeit, einen Schottergarten zu errichten und die gemeindeweite Satzung verbietet das gleiche Handeln wieder. Dies führt zu einer rechtlichen Unbestimmtheit, die in einer gerichtlichen Auseinandersetzung zur Nichtigkeit der gemeindeweiten Satzung führen wird. Da die Aufhebung aller Bebauungspläne auch keine Lösung sein kann und eine Anpassung eines jeden Bebauungsplanes mit dem Bestandpersonal unmöglich sein dürfte, ist eine endgültige Lösung nicht in Sicht.

Unter dem zeitlichen Aspekt der Umsetzung von Klimaschutzzielen ist dies ein unbefriedigendes Ergebnis und kann nicht als Lösung angesehen werden, so dass es

nun um die Entwicklung und Umsetzung von Lösungsstrategien gehen muss. Aber für wen sind diese Lösungen eigentlich zu erarbeiten?

## Schottergärten und der gesellschaftliche Wandel

Der Begriff des gesellschaftlichen Wandels und der immer älter werdenden Bevölkerung ist natürlich schon oft bemüht worden. Nur in diesem Fall ist es ein sichtbarer planungsrelevanter Fakt, der sich nicht nur auf die ältere Bevölkerung bezieht. Im Folgenden soll dargestellt werden, wer eigentlich der typische Anleger eines Schottergartens ist. Betrachtet man sich die betroffenen Wohngebiete einer Stadt, so ist das Thema Schottergärten meist bei neu angelegten Wohngebieten anzutreffen. Damit liegt die Vermutung nahe, dass es doch gerade die jungen Familien sein müssen, die beim „Nestbau“ auf eine einfache und pflegeleichte Ausgestaltung der Freiflächen Wert legen. Statistisch ist dies sicherlich belegbar. Allerdings kann auch festgestellt werden, dass der ältere Haushalt, der noch ein zweites Mal ein neues, meist altengerechtes Haus baut, die gleiche Ausgestaltung der Außenflächen wählt wie die junge Familie. Somit ist zu vermuten, dass es doch keine Frage des Alters sein muss. Nimmt man dann die älteren Baugebiete dazu, in denen Wohnhäuser zu finden sind, die vor 30 bis 40 Jahren gebaut worden sind, stellt man auch hier zunehmende Versiegelungen in den Vorgärten und Hauptgärten fest. Die dort ansässige Bevölkerung hat die Häuser vor mehreren Jahrzehnten gebaut. Die Häuser sind längst bezahlt, der Ruhestand ist erreicht, doch die Arbeit im Garten bleibt.

Alle drei beschriebenen Fallgruppen verfügen über das gleiche Problem. Sie wollen oder können nicht mehr die Zeit aufbringen, die eine Gestaltung und Pflege der Außenflächen mit sich bringt. Ausnahmen bestätigen natürlich auch hier die Regel. In der Mehrzahl will man es ordentlich haben, aber nicht zu viel Zeit dafür aufwenden. Da wäre die junge Familie, die gerade ein Haus gebaut oder erworben

hat. Die Preise für Baugrundstücke und das Bauen an sich steigen derzeit rasant an. Es ist so gut wie ausgeschlossen, dass eine junge Familie eine Finanzierung im klassischen Finanzierungshorizont von 30 Jahren mit nur einem Gehalt bezahlen kann. Ein Modell, das noch vor 20 Jahren als selbstverständlich angesehen wurde, ist keine Option mehr. Hinzu kommt der heute selbstverständliche Aspekt, dass Frauen ihre persönliche berufliche Laufbahn neben Kindern und Haushalt voranbringen wollen. Dieser Wandel der Stellung der Frau und der Arbeitsteilung in einer Partnerschaft ist erfreulich und zu unterstützen. Damit aber neben der Arbeit auch noch freie Zeit verbleibt, richtet man sich sein Wohnumfeld so ein, dass man die Gestaltung und Pflege in der freien Zeit bewältigen kann.

Hieraus resultieren eine veränderte Erwartungshaltung an die Größe eines Baugrundstückes. Suchten Familien in den 1990er Jahren Grundstücksgrößen von mindestens 600 m<sup>2</sup> für ein freistehendes Einfamilienhaus, so reichen heute oft 250 bis 300 m<sup>2</sup> Grundstücksgröße, um das gleiche Wohnhaus mit Pkw-Garage und übersichtlichem Garten zu bauen. Die Fläche wird einmal umzäunt, aber bitte nicht mit Hecken, da diese aufgrund des erforderlichen Schnitts wieder Arbeit machen; bitte keine Beete, sondern gerade eckige Rasenflächen, damit der Rasenroboter effektiv arbeiten kann. Sandkasten, Kletterturm oder Schaukel für das Kind, Gartenhütte – fertig. Überspitzt dargestellt? Vielleicht, aber die Baugebiete dieser Art findet man in jeder Stadt. Die Handlungsweise ist aus den genannten Gründen nachvollziehbar, aber muss das Ergebnis wirklich so aussehen?

Die Bauherren, die zum zweiten Mal altengerecht bauen, unterscheiden sich nur in der Intention von der jungen Familie. Entschieden sich jemand mit Mitte Fünfzig erneut für einen Neubau, will man sich für die zweite Lebenshälfte neu und besser aufstellen. Der Ruhestand naht und man macht sich darüber Gedanken, wie man die verbleibende Lebenszeit nutzen will. Da ist wieder kein Platz für eine intensive und zeitraubende Gartenarbeit. Die Pla-



nung dieser Baugrundstücke erstreckt sich dann mehr auf die Anordnung von Hochbeeten mit Berieselungsanlagen, Wasserläufen und Sitz- und Terrassenflächen. Rasenflächen werden minimiert oder sofort vollständig durch einen hochwertigen Kies ersetzt. Die Gartenhütte, gerne in Kombination mit einem selbst angelegten Teich, darf natürlich auch hier nicht fehlen. Durch diese Gestaltung erhalte ich einen Wohlfühlfaktor, der es mir erlaubt, auch öfter und länger auf Reisen zu gehen, ohne mich um die Pflege und das Erscheinungsbild des Grundstücks zu sorgen.

Bleibt die ältere Bevölkerung in ihrem älteren Wohnhaus. Oft befinden sich die Wohnhäuser auf sehr großen Grundstücken. Vielleicht stammen sie noch aus einer Zeit, als die Grundstücke als Nutzgarten eine Funktion zur Versorgung der Familienmitglieder hatten. Hier sind Grundstücksgrößen von bis zu 2.000 m<sup>2</sup> keine Seltenheit. Aber auch bei Reihenhäusern mit kleinen Rasenflächen auf der Vorder- und Rückseite des Hauses wird irgendwann die Gartenarbeit körperlich nicht mehr von den Eigentümern leistbar sein. Der Gärtner ist auf Dauer zu teuer oder nicht gewollt, so dass die Flächen gerne pflegeleicht und kostengünstig versiegelt werden. Hier reicht die Ausgestaltung vom Kiesbett bis zur Pflasterfläche. Selbstverständlich ist auch für diese Lebenssituation Verständnis aufzubringen. Die Bevölkerung wird heutzutage immer älter und dies selbstbestimmt. Es kann nicht Ziel einer Gesellschaft sein, die ältere Bevölkerung möglichst schnell in Altenheime umzusiedeln, sondern vielmehr die eigene Haushaltsführung so lange wie möglich zu unterstützen.

In allen drei geschilderten Fällen haben die Lebensumstände dazu geführt, dass Freiflächen aus Sicht der Eigentümer pflegeleicht umzugestalten sind und es keine Alternativen gibt. Die Wahl fällt zumeist auf die herkömmliche Gestaltung, die man beim Nachbarn gesehen und für schön und zweckmäßig eingestuft hat. Wird die Versiegelung dann mit Ökopflaster durchgeführt oder auf die Versickerungsfähigkeit des Schotters hingewiesen, ist das

ökologische Gewissen, wenn vorhanden, schnell beruhigt. Die Probleme tauchen dann in den Hitzeperioden des Sommers auf, wenn auch der letzte Grundstückseigentümer merkt, dass ökologische Funktionen nicht nur aus der Grundwasserneubildung bestehen, sondern Flora und Fauna, Kaltluftschneisen und die Verhinderung von Hitzeinseln (Kleinklima) ihre Berechtigung in der Stadtplanung haben. Da kauft sich der Schottergartenbesitzer einen Rasensprenger um den Schotter zu bewässern und damit eine Kühlung zu erhalten. Übertrieben? Nein, leider ein Beispiel aus der direkten Nachbarschaft des Autors. In dem folgenden Lösungsansatz soll aufgezeigt werden, dass es auch anders gehen könnte.

## Lösungsansatz – Präsentationsfläche

Eine Freifläche kann und sollte verschiedene ökologische Funktionen erfüllen. Sie kann ein Beitrag zur Grundwasserneubildung oder zur Verbesserung des Kleinklimas leisten. Außerdem bietet die Bodenfläche Lebensraum für Flora und Fauna. Den meisten Hauseigentümern ist dies durchaus bewusst und es besteht auch gar keine grundsätzliche Abneigung gegen eine ökologischere Gestaltung. Was fehlt ist die Vorstellungskraft darüber, wann etwas eigentlich ökologisch wertvoll ist und wann nicht. Hinzu kommt das Vorurteil der Kosten und des zeitintensiven Pflegeaufwandes. Will man also als Kommune etwas an dem oben beschriebenen Erscheinungsbild der Baugebiete ändern, muss man Aufklärung über diese ökologischen Themen betreiben.

Schnell kommt dann die Idee von Flyern und Broschüren auf. Mit bunten Bildern und Erklärungen wird die ökologische Notwendigkeit dargelegt. Selbst der lobende Versuch, jeder Baugenehmigung sofort eine Broschüre mit beizupacken, hat aber leider keinen nennenswerten Erfolg. Das Problem liegt nicht in der Broschüre, sondern vielmehr in der fehlenden Wahrnehmbarkeit. Um Aufklärung ernsthaft zu betreiben, muss eine ökologische



Fläche erlebbar sein. Eine Bundes- oder Landesgartenschau ist eine Ausstellung über die Gestaltungsmöglichkeiten meines Gartens, in der Regel ein Zuschauermagnet über viele Monate in einem Kalenderjahr. Leider sind diese Veranstaltungen nicht nur ökologisch angelegt, sondern zeigen die komplette Bandbreite der Gartengestaltung.

Was der Bürger also benötigt, ist eine Präsentationsfläche, in der er sich eine Vielzahl von ökologischen Möglichkeiten ansehen kann. Also eine Art Dauerausstellung der ökologischen Vorgärten. Solche neuen Ideen haben es leider nie leicht. Warum nicht einmal die Außenflächen der Stadtverwaltung, die vielleicht in die Jahre gekommen sind und eine Auffrischung gebrauchen könnten, für eine ökologische Vorgartenausstellung nutzen? Die Stadt stellt also Flächen zur Verfügung und die ortsansässigen Garten- und Landschafts-

baubetriebe können auf diesen Flächen zeigen, was ökologische Freiflächen sind und wie sie pflegeleicht gestaltet werden. Bestenfalls wäre diese Maßnahme kostenfrei für die Stadt, da es eine Art Dauerwerbefläche für die Unternehmen wäre. Vergleichbare Umsetzungen kennt jeder sicherlich von der Gestaltung von Kreisverkehren.

Leider scheitern solche Versuche an den Garten- und Landschaftsbetrieben, die aufgrund voller Auftragsbücher keine Notwendigkeit zum Handeln sehen. Wieso sollen wir sowas machen? Wir haben genug zu tun. Die Auftragslage lässt diese Leistung derzeit nicht zu. Derartige Reaktionen zeigen, dass eine gute Idee nur dann umgesetzt werden kann, wenn nicht nur Politik und Verwaltung Klimaschutz umsetzen wollen, sondern auch Unternehmen und Bauherren mitgenommen werden.

# 15

## Klimawandel und Versorgungssicherheit

Die Energiekrise im laufenden Jahr 2022 hat die Themen Klimawandel und Energieversorgung in ein neues Licht gesetzt. Waren Windkraftanlagen im Auge so manches Betrachters bisher störende Objekte im Landschaftsraum und war es bisher nur eine neue Idee, mal was mit Wasserstoff zu versuchen oder eine Art von Klimasiedlung zu planen, solange nur das Auto weiter vor der Türe stehen kann, hat sich die Situation in 2022 grundlegend geändert. Menschen haben in Deutschland wieder Angst frieren zu müssen. Selbstverständlich gelebter Wohlstand bricht plötzlich zusammen. Energie wird zu einem knappen Gut. Es ist hier nicht die Aufgabe, die Gründe für die Energiekrise herzuleiten, sondern vielmehr soll im Mittelpunkt stehen, wie sich Planung grundsätzlich und hier insbesondere die Bauleitplanung verändern muss, um die anstehenden Herausforderungen meistern zu können.

Wer nun nicht auf allen handelnden Ebenen der Kommunalverwaltung und der Kommunalpolitik verstanden hat, dass sich dringend und massiv etwas ändern muss, kann nicht mehr für eine verantwortungsvolle Politik in seiner Stadt oder Gemeinde stehen. Das hört sich sicherlich hart an, ist aber nun einmal die Realität. Es geht nicht mehr darum, nur ein Klimaschutzkonzept aufzustellen oder ein vorhandenes Konzept fortzuschreiben. Es reicht nicht mehr, einen Klimaschutzmanager einzustellen, solange es hierfür Fördermittel gibt. Die Planungsämter dieses Landes sind in 2022 überschwemmt worden mit immer wieder neuen Regelungen in Form von Oster- und Sommerpaketen, aus denen dann wieder Erlasse, Verordnungen und Gesetze resultierten. Als Beispiel seien hier das **Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien** oder das **Wind-an-Land-Gesetz** genannt, die beide zum Jahresbeginn 2023 in Kraft treten und damit ihre Wirkung entfalten werden. Es wird für alle Akteure auf allen

Planungsebenen immer schwieriger, die Übersicht zu behalten.

Schaut man sich dabei die bestehenden rechtlichen Grundlagen für die Bauleitplanung im Baugesetzbuch einmal an, so findet man bereits ganz vorne im Gesetz die Vorgabe, dass Bauleitpläne dazu beitragen sollen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere in der Stadtentwicklung zu fördern (§ 1(5) BauGB). Um dieses Ziel zu erreichen, benötigen die Planungsbehörden auf allen Ebenen entsprechende planungsrechtliche Maßnahmen, damit eine Umsetzung gerade jetzt im Klimaschutz gelingt. Diese Maßnahmen sind durch die Vorgaben in einem bestimmten Paragraphen (§ 9 BauGB) reglementiert, d. h. nur die dort vorgegebenen Festsetzungsmöglichkeiten können in einem Bauleitplan tatsächlich verwendet werden. Diese Rechtsgrundlage stellt also eine Art von Baukasten dar, aus dem sich jede planende Kommune in einer unterschiedlichen Tiefe und nach eigenem Ermessen bedienen kann und soll. Schaut man sich dabei die Ergebnisse in Form der bestehenden Bauleitpläne einmal an, stellt man schnell fest, dass Flexibilität meist nicht die große Stärke der planenden Behörden ist. Viele Festsetzungsmöglichkeiten werden nicht angewendet und dies sind sehr oft insbesondere die Möglichkeiten zur Sicherstellung eines sozialen Wohnungsstandards und des Klimaschutzes bzw. der Klimaanpassung.

Hinterfragt man dieses Ergebnis, muss man sich damit auseinandersetzen, wie ein Bebauungsplan entsteht. Oft genug ist ein Investor der Auftraggeber für eine Wohnsiedlung oder eine neue Gewerbeplanung. Im Ergebnis werden von der planenden Verwaltung genau die Ziele



und Planungen umgesetzt, die der Investor vorgibt. Abweichungen von der vorgeschlagenen Planung müssen oft hart erkämpft werden und dies insbesondere dann, wenn die Forderungen Mehrkosten in der Umsetzung für den Investor bedeuten. So wird jede Photovoltaikanlage und jeder Quadratmeter Grünfläche zum Diskussionsgegenstand.

Dagegen gibt es aber auch kommunale Planungen für die eigenen kommunalen Grundstücke. Man könnte nun davon ausgehen, dass ohne Druck eines Investors ein Umsetzen kreativer Ideen zur Klimaanpassung möglich sein sollte. In der Praxis tauchen an diesem Punkt allerdings zwei Fragen bzw. Bedenken auf. Wie sieht eine innovative klimagerechte Planung eigentlich aus und wie setzt man dies rechtsicher um? Außerdem wird die Frage gestellt, wie kreativ darf ich als Verwaltung planen ohne die Zustimmung der Mehrheitsfraktion zu gefährden bzw. akzeptiert ein Gemeinderat am Ende eine innovative Bauleitplanung oder drohen wir als Planungsbehörde vor der versammelten Presse zu scheitern? Die Planungsebene ist somit nur die eine Seite der Medaille, die Durchsetzung von Planungszielen und -ideen insbesondere gegenüber der Öffentlichkeit und den kommunalpolitischen Gremien stellt die andere Seite dar. Schauen wir zunächst auf die beiden herausragenden Themenbereiche der nachhaltigen und erneuerbaren Energiegewinnung, bevor wir uns erneut der klimarelevanten Umsetzung der Bauleitplanung widmen.

## Ausbau von Windenergieanlagen

Die erste große Welle zur Errichtung von Windenergieanlagen erreichte die Planung zum Ende der 1990er Jahre. Die Änderungen in den Flächennutzungsplänen wurden meist mit dem Ziel umgesetzt, die möglichen Flächen für Windenergieanlagen auf ein Minimum zu reduzieren, um einerseits ein Ventil für diese damals neue Planungsart zu installieren und andererseits die „Verspargelung“ der Landschaft einzu-

dämmen. Diese Art der Planung hat über mehr als 20 Jahre gut funktioniert. Es gibt Landstriche, die hierbei einen aufkommenden Energie- und Wirtschaftszweig erkannt und den Ausbau massiv gefördert haben. Dagegen gibt es aber auch südliche Bundesländer, die sich dieser Entwicklung massiv verschlossen haben. Inzwischen müsste aber auch dort die Einsicht gereift sein, dass das Vorhandensein von nachhaltigen Energiereserven ein wesentlicher Standortfaktor ist. Haben Sie sich schon einmal gefragt, warum Tesla nicht in Bayern seine Gigafactory gebaut hat? Dies liegt nicht nur an den größeren ebenen Flächen in Brandenburg. Die Bundesländer mit den meisten Flächen für Windenergieanlagen sind Sachsen-Anhalt, gefolgt von Thüringen, Brandenburg und Niedersachsen. Zur Wahrheit gehört aber auch, dass bei den Photovoltaikanlagen Bayern führend vor Baden-Württemberg liegt. Aber auch hier folgt Brandenburg bereits wieder auf Platz 5.

Durch den Abschied von der Kernenergie und den beschlossenen Kohleausstieg wurde die nächste große Welle zur Errichtung von Windkraftanlagen bereits ausgelöst. Die zunehmende Energiekrise und der anhaltende Ukraine-Krieg haben allerdings das Thema um den Faktor Zeit dramatisch erhöht. Aus den diversen politischen Paketen geht also nun ein Gesetz hervor, welches zunächst den Bundesländern vorschreibt, um wie viel Prozent der Flächenanteil der Windenergieanlagen zunehmen muss. Für Hessen bedeutet dies eine Vorgabe von 1,8 % bis Ende 2026 und 2,2 % bis Ende 2032, was einer absoluten Fläche von rund 21.000 m<sup>2</sup> entspricht. Positiv ist hier zu bewerten, dass die 1,8 % in Hessen bereits erfüllt sind und die Entwicklung der Windenergieanlagen in den letzten Monaten des Jahres 2022 in Hessen wieder erheblich zugenommen hat.

Die Umsetzung vor allem in der relativ kurzen Zeit wird in vielen Bundesländern für größere Planungsprobleme sorgen. Zehn Jahre sind dann eine kurze Zeit, wenn man einerseits weiß, dass ein Genehmigungsverfahren mit entsprechenden Fachgutachten schnell zwei Jahre in Anspruch nehmen kann. Hinzu kommt das Planungsrecht, das





über die regionale Ebene erst einmal die Kommunen erreichen muss. Hier geht es in erster Linie um die Verteilungsfrage, wo kommen wieviel Windenergieanlagen hin und wo sind die entsprechenden Windkonzentrationsflächen auszuweisen, wenn man sie überhaupt noch ausweisen möchte? Im Bauleitplanverfahren, wie auch im Baugenehmigungsverfahren, muss immer damit gerechnet werden, dass Nachbarn und Einwohner eines Ortes die Errichtung einer Windenergieanlage von mindestens 150 m Höhe nicht positiv bewerten. Die Anwendung des Sankt-Florian-Prinzips tritt verstärkt wieder zu Tage. Man hat ja grundsätzlich nichts gegen Windenergieanlagen, aber doch bitte nicht in direkter Nähe zu meinem Wohnort. Somit sind Gerichtsverfahren mit erheblichem Zeitaufwand vorprogrammiert. Um dies zu verhindern, muss es um eine rechtzeitige und umfassende Information gehen. Es muss Klarheit darüber herrschen, welche Informationen und Kriterien zu welchem Standort geführt haben. Ohne Transparenz kann eine zeitnahe Umsetzung nicht gelingen. Gleiches gilt für die Planung von Photovoltaikanlagen, wo die rechtlichen Grundlagen eigentlich

noch novelliert gehören, wie sich im folgenden Abschnitt zeigen wird.

## Ausbau von Photovoltaikanlagen

Bisher kannte man die Gewinnung von Solarenergie vor allem durch die Aufbringung von Photovoltaikanlagen auf die Dachfläche von Wohnhäusern und zum Teil auch auf gewerblichen Gebäuden. War vor zwei Jahren noch erhebliche Überzeugungsarbeit nötig, wenn bei einer gewerblichen Neuerrichtung eine Photovoltaikanlage auf ein Dach kommen sollte, ist es inzwischen ein Standard, auf den kein Gewerbetreibender mehr verzichten kann, wenn man das Thema Nachhaltigkeit gegenüber dem Kunden glaubhaft vertreten möchte.

Im Zuge der bereits bei der Windenergie angesprochenen Versorgungssicherheit benötigen wir in Deutschland aber viel mehr Solarenergie auf viel größeren Flächen. Hierbei wird insbesondere aus wirtschaftlichen Erwägungen verstärkt auf Flächen im planungsrechtlichen Außenbe-

reich gesetzt. Photovoltaikanlagen sind im Gegensatz zu den Windenergieanlagen allerdings nicht privilegiert, d. h. für größere Anlagen mit entsprechenden Leistungen müssen immer Bauleitpläne aufgestellt werden, was einerseits zeitintensiv und andererseits arbeitsintensiv ist. Dies kann dann umgangen werden, wenn es sich z. B. um Restgrünflächen an Bundesautobahnen handelt. Diese Flächen gehören rechtlich zur Straßenfläche und unterliegen damit nicht der Bauleitplanung. Darüber hinaus genießen diese Restflächen in der Regel keinen hohen ökologischen Schutzstandard. Weitere Verkehrsflächen sollen im Bereich von Parkplätzen (z. B. Rastplätze an Bundesautobahnen) zunehmend genutzt werden. Hierbei wird vor allem an Überdachungen mit Photovoltaikanlagen gedacht. Präferiert werden vor allem Standorte mit einem geringen Bewuchs, damit die Sonneneinstrahlung dauerhaft genutzt werden kann. In gleicher Art und Weise sollen auch Stellplatzanlagen für gewerbliche Einrichtungen, wie z. B. Lebensmittelgeschäfte im innerstädtischen Bereich genutzt werden. Hierbei können auch kommunaleeigene Stellplatzanlagen z. B. an Rathäusern oder Schulen in Betracht kommen. Da ein gewisser Grünanteil durch Bepflanzung städtebaulich gewünscht ist, kann es hier zu einem Konflikt zwischen Baumbepflanzung und Solaranlage kommen. Weiterhin muss eine Kommune für sich klären, ob die Photovoltaikanlagen aufgeständert werden sollen oder ob man eine Doppelnutzung aus Carport mit Solardach präferiert. Die Doppelfunktion aus schattenspendenden Abstellplätzen und Gewinnung von Sonnenenergie ist zwar reizvoll, allerdings muss hierbei auch die Gesamtgröße der Anlage betrachtet und städtebaulich bewertet werden. Überschreiten solche Anlagen gewisse Größen, sind sie einerseits städtebaulich wenig attraktiv und produzieren sogar Angsträume. Andererseits müssen sie auch bauordnungs- und brandschutzrechtliche Qualitäten erfüllen, die zu erheblichen Mehrkosten führen. Hier liegt die Grenze bereits bei 100 m<sup>2</sup>. Überschreitet eine Carportanlage diese Größe, wird sie als Mittelgarage einsortiert und muss damit entsprechende brandschutztechnische Anforderungen erfüllen.

Während die beschriebenen Anlagen im Verkehrsraum nur punktuelle kleinräumige Nutzungsflächen bieten können, ergeben sich auf den Freiflächen des Außenbereiches auch großflächige Lösungen. Solarfelder sind insbesondere in Bayern und Baden-Württemberg, aber auch in Brandenburg vorzufinden. Bei Anlagen dieser Größe ist das Ergebnis der Energieerzeugung ungleich wirtschaftlicher. Planungsrechtlich gesehen, sind diese Anlagengrößen bisher nur durch die Aufstellung einer verbindlichen Bauleitplanung realisierbar, da Photovoltaikanlagen bisher nicht zu den privilegierten Nutzungen des Außenbereiches gehören. Eine entsprechende Gesetzesänderung wird immer mal wieder diskutiert, wurde aber bis heute nicht umgesetzt. Die bisher umgesetzten Anlagen werden dabei in einem sonnengünstigen Winkel direkt auf den Erdboden aufgestellt. In der Folge wird diese Fläche der Landwirtschaft entzogen. Die ökologischen Freiflächenfunktionen wie Grundwasserneubildung oder Biodiversität sind zumindest eingeschränkt. Um eine Doppelnutzung aus Landwirtschaft und Sonnenenergie zu ermöglichen, setzt man nun zunehmend auf sogenannte Agri-PV-Anlagen. Hierbei werden die Sonnenkollektoren in einer Höhe von ca. 2.50 m aufgeständert, so dass die Fläche unterhalb der PV-Anlage weiterhin landwirtschaftlich genutzt werden kann. Handelt es sich hierbei um kleinere Flächen, wo der gewonnene Strom im Hauptteil vom Landwirt selbst genutzt wird, spricht man von einer mitgezogenen Nutzung. Auf diesem Weg ist eine solche Photovoltaikanlage privilegiert genehmigungsfähig. Sobald allerdings dieses Maß überschritten wird und es sich um eine eigenständige gewerbliche Nutzung handelt, muss wiederum ein Bebauungsplan aufgestellt werden.

Darüber hinaus versucht man, bestehende Gewässer wie z. B. Seen für die Gewinnung von Sonnenenergie zu nutzen. Bei sogenannten Floating-PV-Anlagen werden die Sonnenkollektoren mit Größen von bis zu 2 ha auf die Wasseroberfläche gelegt. Die Auswirkungen auf das Ökosystem können bisher nur erahnt werden.

## Festsetzungen zu einer klimafreundlicheren Bauleitplanung

Geht es um Klimaschutz und ökologische Maßnahmen in einem Bebauungsplan, wird von kommunalpolitischen Mandatsträgern reflexartig sofort die Aufbringung von Photovoltaikanlagen auf die Dachflächen aller Wohnhäuser einer neuen Siedlung gefordert. Als zweite Reaktion geht es dann um einen größeren Grünflächenanteil im Geltungsbereich des Bebauungsplanes. Beide Maßnahmen sind sicherlich richtig und sinnvoll, aber stellt dies wirklich schon eine klimagerechte Bauleitplanung dar? Die Festsetzungsmöglichkeiten werden den planenden Kommunen in § 9 BauGB vorgegeben. Hieraus ergibt sich eine Vielzahl von Möglichkeiten, die in der Vergangenheit leider viel zu wenig genutzt werden. Mit Blick auf die Anforderungen an eine klimagerechte Bauleitplanung kann und sollte sich dies ändern.

Ein wichtiges Kriterium für ein neu zu planendes Wohnquartier ist die Lage zu den Frisch- und Kaltluftschneisen einer Stadt oder Gemeinde. Nur die Sicherstellung einer ausreichenden Frischluftzufuhr und die Weiterleitung über ein städtisches Grünflächensystem kann diese Funktion gewährleisten. Somit ist festzuhalten, dass bereits in der vorbereitenden Bauleitplanung auf der Ebene des Flächennutzungsplanes derartige Überlegungen anzustellen sind. Kalt- und Frischluftschneisen können nach § 9(1) Nr. 10 BauGB (Flächen, die von einer Bebauung freizuhalten sind) festgesetzt werden.

Außerdem sollte bei der Planung eines neuen Wohngebietes ebenfalls auf der Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung berücksichtigt werden, wie ein Standort in den öffentlichen Personennahverkehr eingebunden ist. Ein Standort in fußläufiger Entfernung zu einem schienengebundenen Haltepunkt hat eine ganz andere ökologische Qualität als ein Standort in einem Ortsteil mit nur einer Buslinie und einem maximalen Stundentakt in der Tagzeit. Hinzu kommt die ernsthafte Umsetzung des Vorsatzes, dass die Innenentwicklung

der Ortslagen eindeutig der Inanspruchnahme des planerischen Außenbereiches vorgeht. Noch geradliniger wäre sogar die planungsrechtliche Rücknahme von bisher im Flächennutzungsplan dargestellten, aber nicht genutzten bzw. nicht durch eine verbindliche Bauleitplanung entwickelten Flächen am Siedlungsrand einer Ortslage. Im Ergebnis bleibt festzustellen, dass es bereits auf der Ebene der vorbereitenden Planungsebene eine Reihe von Möglichkeiten gibt, die eine klimagerechte Planung unterstützen.

Setzt man sich mit den Möglichkeiten im verbindlichen Bauleitplan im Form eines Bebauungsplanes auseinander, steht das Thema Solarenergie sicherlich im planungsrechtlichen Fokus. Allerdings beginnt die Planung nicht erst mit der Festschreibung von Photovoltaik- oder Solarthermieanlagen auf den Dächern. Vielmehr muss schon zu Beginn die Stellung der Gebäude und die damit verbundene Ausrichtung der Dachflächen gut überlegt werden (§ 9(1) Nr. 1 BauGB). Schrägdächer mit Südausrichtung sind sicherlich besser zur Gewinnung der Sonnenenergie geeignet als Flachdachgebäude. Inzwischen hat man aber auch erkannt, dass eine reine Südausrichtung nicht effizient ist, da in den Mittagsstunden immer ausreichend Energie zur Verfügung steht. Aus diesem Grunde geht man mehr zu einer Ost- oder Westausrichtung der Dächer über, um die Tageszeiten mit einer geringen Energieerzeugungsrate zu stärken.

Natürlich ist die Begrünung eines Wohngebietes schon aus städtebaulichen Gesichtspunkten wünschenswert. Öffentliche und private Grünflächen werden nach § 9(1) Nr. 15 BauGB festgesetzt. Hierbei muss beachtet werden, wie hoch die geplanten Bäume werden. Hochstämmige Bäume sind gute Schattenspende und zur Vermeidung von Hitzeinseln sehr wertvoll, können aber im ausgewachsenen Zustand eine Verschattung der installierten Photovoltaikanlage bewirken. Die planende Kommune sollte sich deshalb das Plangebiet nicht nur zur Fertigstellung vorstellen, sondern dabei auch im Blick haben, wie die festgesetzten Maßnahmen nach zehn oder zwanzig Jahren noch funktionieren.

Ein Bebauungsplan behält seine Rechtskraft über Jahrzehnte. Nur durch eine Normenkontrollklage vor dem Oberverwaltungsgericht, ein Planänderungsverfahren oder durch ein planerisches Aufhebungsverfahren kann ein Bebauungsplan seine Rechtskraft verlieren.

Ein weiteres großes Themenfeld ist die Energieversorgung, wo durchaus städtebauliche Klimaziele umgesetzt werden können. Während aktuell die Umstellung von der Gasheizung zur Luftwärmepumpe und vor allem der Standort der Anlage auf dem Grundstück bzw. am Gebäude diskutiert wird, kann man noch einen Schritt weitergehen. § 9(1) Nr. 23b BauGB bietet die planerische Möglichkeit, Gebiete festzusetzen, in denen bei der Errichtung von Gebäuden oder bestimmten baulichen Anlagen technische Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopp-

lung getroffen werden müssen. Somit ist es möglich, einen gewissen Ausrüstungsstandard durch einen Bebauungsplan festzusetzen. Noch weitergehend im Sinne einer klimagerechten Siedlung wäre die Anwendung von § 9(1) Nr. 23a BauGB, wonach man Gebiete festsetzen kann, in denen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes bestimmte luftverunreinigende Stoffe nicht oder nur beschränkt verwendet werden dürfen. Hieraus könnte man z.B. den Ausschluss von Gasbrennwertthermen oder die Kaminnutzung mit Holzbefuerung in einem Wohngebiet durchsetzen. Derartige Planungen sind bisher selten bis gar nicht angewendet worden und bieten natürlich eine gewisse rechtliche Unsicherheit. Allerdings ist jetzt der Zeitpunkt gekommen, um auch radikalere Möglichkeiten ernsthaft planerisch in Erwägung zu ziehen. Wenn nicht jetzt, wann dann?



**Weitere Informationen:  
§ 9 (1) Baugesetzbuch  
(BauGB)**



# 16

## Die Sitzungsvorlage

Gerade im Fachausschuss für Bau- und Planungsrecht und später dann in der Sitzung der kommunalen Vertretung sind die Sitzungsvorlagen, auch mal Drucksache genannt, umfangreich und man sitzt als Ausschussmitglied oder Mandatsträger wie das berühmte Kaninchen vor der Schlange. Hin und wieder ist in der Lokalpresse zu lesen, dass sich die Mitglieder des Stadtentwicklungsausschusses einer Stadt außerstande sahen, die Sitzungsvorlage mit fast 1.000 Seiten in einer ordentlichen Vorbereitung zu bewältigen. Der Hinweis der Verwaltung auf ihre Pflichten als gewählte Vertreter folgte sofort. Durch die Umstellung auf eine digitale Verteilung der Sitzungsvorlagen hat sich die Situation nicht geändert, da die durchzuarbeitenden Informationen sich in der Menge nicht verändern.

### Hilfen zum Umgang mit der Informationsmenge und -vielfalt

Betrachtet man die beschriebene Situation einmal differenziert, ergibt sich folgendes Bild: Eine Sitzungsvorlage mit einer derart großen Seitenanzahl kann den interessierten politischen Vertreter nicht unerwartet erreichen. Einerseits liegt es in der Hand des Ausschussvorsitzenden, die Tagesordnung festzulegen. Dieser hat die Möglichkeit, den Umfang der Tagesordnungspunkte mitzubestimmen und den Umfang eines jeden Punktes zu erfragen. Hieraus folgt also, dass die Verwaltung von der Entscheidung zumindest eines politischen Vertreters abhängig ist.

Andererseits entstehen solche Mengen nur dort, wo in der Verwaltung entsprechend gearbeitet wurde und viele Planungen auf den Weg gebracht werden. Hier haben ebenfalls zunächst der Fachausschuss

und anschließend die kommunale Vertretung durch die genannten Verfahrensschritte die Möglichkeit, ein Verfahren einzuleiten, zurückzustellen oder abzulehnen.

Durch die öffentlichen Bekanntmachungen erfährt die politischen Vertreter, für welche Verfahren gerade die Bürgerversammlungen terminiert sind und welche Offenlage wann durchgeführt wird. Entsprechend können sie zu den bekannten Sitzungsterminen auch die Abwägungsvorschläge erwarten und so das Verfahren begleiten. Bauleitplanverfahren, die bereits in der lokalen Presse oder in einer Bürgerversammlung kontrovers diskutiert worden sind, erfahren sicherlich mehr Anregungen und Bedenken als eine Bebauungsplanänderung im vereinfachten Verfahren.

Liegt nun doch einmal eine derartig umfangreiche Sitzungsvorlage auf dem Tisch, so konzentrieren Sie sich auf die eigentliche geschriebene Vorlage der Verwaltung. Die Anlagen in Form von Kopien aller Stellungnahmen sowie vorgebrachten Anregungen und Bedenken müssen Sie nicht durcharbeiten. Man sollte seiner Verwaltung unterstellen, dass die zusammenfassende Vorlage alle wichtigen Inhalte der Anlagen beinhaltet. Setzen Sie sich vielmehr mit den Abwägungstatbeständen auseinander und versuchen Sie die vorgeschlagene Entscheidung nachzuvollziehen. Auf diese Weise reduziert sich der Arbeitsanfall erheblich.

Ferner bietet es sich an, sich die Kopie und den Auszug aus dem Bebauungsplan neben die Sitzungsvorlage zu legen, damit die zum Teil umfangreichen planerischen Erklärungen leichter nachzuvollziehen sind.

Wenn noch nicht vorhanden, sollten die Mitglieder eines Fachausschusses eine

Arbeitsgruppe bilden, die vor einer Fraktions-sitzung bereits die wichtigsten Punkte herausgefiltert hat und nur diese dann in der Fraktion abgestimmt werden müssen.

## Aufbau einer Sitzungsvorlage

Sitzungsvorlagen sind zunächst in öffentlich und nichtöffentlich zu unterteilen. Nichtöffentliche Sitzungsvorlagen sind meist auf farbigem Papier gedruckt, so dass sie schnell zu erkennen sind. Weiterhin können Sitzungsvorlagen in drei Bereiche unterteilt werden:

- Organisation
- Auswirkungen auf Haushalt und Klimaschutz
- Sachverhalt und Begründung
- Beschlussvorschlag

Die organisatorischen Angaben geben an, in welcher Beratungsfolge die vorliegende Sitzungsvorlage steht, also wann sich der Fachausschuss und wann sich die kommunale Vertretung mit dem Sachverhalt beschäftigt. Ferner gibt ein Betreff an, um welchen Bauleitplan es sich handelt und welche Verfahrensschritte mit dieser Vorlage beraten und beschlossen werden sollen.

Während eine Darstellung der Auswirkungen der Sitzungsvorlage auf den Haushalt seit Jahren selbstverständlich ist, wird das Erfordernis einer Einschätzung der Auswirkungen auf den Klimaschutz erst in den letzten Jahren von einigen Kommunen gesehen. Hierbei geht es zunächst um die grobe Information, ob der Klimaschutz in der Kommune beeinträchtigt wird oder nicht. Wenn der Klimaschutz beeinträchtigt wird, muss die Unterscheidung getroffen werden, ob sich dies positiv oder negativ auf diesen auswirkt. Kann dann abgelesen werden, dass es zu einer negativen Entwicklung kommen wird, muss eine Begründung dazu erfolgen, warum diese Vorlage trotzdem entgegen dem Klimaschutz entschieden werden soll. Als Beispiel sei hier ein neues Baugebiet genannt, das der erforderlichen Versorgung mit Wohnraum im Stadtgebiet dient. Die

damit einhergehende Flächenversiegelung wirkt sich definitiv negativ auf den Klimaschutz in der Gemeinde aus. Allerdings kann in einer Begründung dargestellt werden, warum gerade diese Fläche genommen wurde. Zum Beispiel, weil durch diesen Innenentwicklungsstandort der Außenbereich vor einer weiteren Inanspruchnahme geschützt werden konnte.

Der Bereich Sachverhalt und Begründung ist selbsterklärend. Wichtig ist hierbei darauf zu achten, dass die Inhalte auch so verständlich verfasst werden, dass jedem politischen Mandatsträger auch die Tragweite seiner Entscheidung bewusst ist. Denn man sollte nicht vergessen, dass die Verwaltung nur für die Vorbereitung einer Entscheidung zuständig ist. Das endgültige Votum liegt allein bei den politischen Vertretern. Unter Sachverhalt und Begründung werden ebenfalls die vorgebrachten Anregungen und Bedenken der Träger öffentlicher Belange und der Bürger abgehandelt. Hierbei ergibt sich erneut eine Dreiteilung:

- Nennung des Einwenders mit inhaltlicher Zusammenfassung der Anregungen und Bedenken
- Abwägung
- Beschlussvorschlag

Die Abwägung ist die planungsrechtliche Beurteilung der Verwaltung mit dem Ergebnis, warum man einer Anregung oder einem Bedenken folgt oder nicht folgt. Der anschließende Beschlussvorschlag ist aus der Argumentation abzuleiten und eindeutig zu formulieren. Hierbei kann es gerade in der Abwägung neben der üblichen Formulierung „den Anregungen wird gefolgt oder den Anregungen wird nicht gefolgt“ auch das Ergebnis geben, dass die Anregungen zur Kenntnis genommen werden. Eine Kenntnisnahme wird vor allem bei Ver- und Entsorgungsträgern angewendet, wenn ein Plangebiet bestehende Leitungen tangiert.

Liegen mehrere Abwägungen vor, ist jede einzelne Abwägung nacheinander abzuarbeiten und einzeln abzustimmen. Die Sitzungsvorlage schließt mit dem Beschlussvorschlag für die gesamte Sitzungsvorlage und bezieht sich in der Re-

gel auf den im organisatorischen Teil genannten Verfahrensschritt. Wurden alle Beschlussvorschläge zu einer Abwägung beschlossen, würde der abschließende Beschlussvorschlag lauten, entweder die Offenlage durchzuführen oder den Satzungsbeschluss zu fassen.

## Fehlender Beschlussvorschlag

Die Beratung über einen planungsrechtlichen Sachverhalt ist Gegenstand und Aufgabe der politischen Arbeit in einem Planungsausschuss. Hierbei gibt es eine eindeutige Aufgabenteilung zwischen Verwaltung und Politikern. Die Verwaltung verfügt über das Fachwissen und bereitet deshalb die Sitzungsvorlagen für die Entscheidung der Politik vor. Die fachfremden Kommunalvertreter lassen sich bei den Beratungen im Fachausschuss von den sachkundigen Bürgern beraten.

Fehlt nun nach der Sachverhaltsdarstellung und Begründung das Ergebnis in

Form eines Beschlussvorschlages, ist die vorbereitende Arbeit der Verwaltung nicht erfüllt. Die Mandatsträger werden allein gelassen. Dieses Verhalten sollte nicht toleriert werden. Hinzu kommt, dass bei einem fehlenden Beschlussvorschlag dann aus den politischen Reihen erwartet wird, selbst einen fachlich korrekten Vorschlag vorzubringen. Diese Vorgehensweise mündet oft in zerfaserten Diskussionen ohne Linie. Hier bedarf es schon eines erfahrenen Ausschussvorsitzenden, um die Situation zu meistern.

Natürlich gibt es Sachverhalte, die bereits im Vorfeld einer Sitzung in der lokalen Presse kontrovers diskutiert werden. Trotzdem entbindet das nicht die Verwaltung, zu einem Thema sachlich nach bestem Wissen ihre Fachmeinung abzugeben.

Sollte sich eine Verwaltung bei einem Thema nicht sicher sein, ist es legitim, Alternativen als Beschlussvorschlag anzubieten. Dann hat man als politischer Vertreter die Wahlmöglichkeit und kennt die Konsequenzen aus der eigenen Entscheidung.

# Anhang

## Quellenverzeichnis

- Raumordnungsgesetz in der aktuellen Fassung
- Landesentwicklungsplan des Landes Hessen in der aktuellen Fassung
- Regionalpläne des Landes Hessen
- Baugesetzbuch (BauGB) in der aktuellen Fassung
- Baulandmobilisierungsgesetz vom Juni 2021
- Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (BauNVO) in der aktuellen Fassung
- 5. Verordnung über die Ausarbeitung der Bauleitpläne und die Darstellung des Planinhalts (PlanzV) in der aktuellen Fassung
- Bauordnung für das Land Hessen (HBO) in der aktuellen Fassung
- Auszug aus dem Flächennutzungsplan der Stadt Wiesbaden
- Auszug aus einem Bebauungsplan der Stadt Wiesbaden
- Auszug aus einem Vorhaben- und Erschließungsplan der Stadt Wiesbaden
- Kurzfassung zum Leitfaden KAS-18
- Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen in der aktuellen Fassung

## Bildnachweis

### **Bildagentur 123RF:**

- Seiten: Umschlag (Mitte), 33, 46, 54, 67, 76, 79

**Das Stadtplanungsamt der Stadt Wiesbaden veröffentlicht entsprechend § 10a, Absatz (2) des Baugesetzbuches im Internet (<https://www.o-sp.de/wiesbaden/plan/rechtskraft.php>) die rechtsverbindlichen Bebauungspläne:**

- Seiten: Umschlag, 11, 14, 15, 16, 17: 2021 / 01 Hochschule RheinMain Standort Kurt-Schumacher-Ring im Ortsbezirk Rheingauviertel / Hollerborn
- Seiten: Umschlag, 19, 20, 21: 2022 / 01 Wiesbadener Straße – Carl-von-Linde-Straße im Ortsbezirk Dotzheim



# Anhang

## Zum Autor

Manfred Müser ist Diplom-Ingenieur der Raumplanung und hat sein Studium an der Technischen Universität Dortmund 1994 abgeschlossen. Nach einer einjährigen Tätigkeit im Planungsamt der Stadt Hamminkeln arbeitete Manfred Müser über viele Jahre als technischer Mitarbeiter der unteren Bauaufsicht der Stadt Wesel. Seit Februar 2017 leitet er den Fachdienst Bauordnung und Denkmalschutz der Stadt Voerde am Niederrhein und übernahm dort im September 2018 zusätzlich die Fachbereichsleitung für Stadtentwicklung und Baurecht.

Weiterhin war Manfred Müser viele Jahre als sachkundiger Bürger kommunalpolitisch in der Stadt Hamminkeln tätig. Nebenberuflich unterrichtet Manfred

Müser seit dem Frühjahr 2009 als Dozent für Bau- und Planungsrecht in der Ausbildung von Verwaltungslehrgängen am Studieninstitut Niederrhein und am Studieninstitut Westfalen-Lippe in Münster und bietet im gleichen Themenbereich wie auch in der kommunalpolitischen Bildung Fachseminare als Fortbildungsveranstaltung für kommunale Mitarbeiter sowie Kommunalpolitiker an den Studieninstituten in Aachen, Münster, Soest, Köln, Gelsenkirchen und Niederlausitz an. Zudem führte er kommunalpolitische Seminare bereits in Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Thüringen durch. Weitergehende Informationen erhalten Sie über die Internetseite [www.dozent-mueser.de](http://www.dozent-mueser.de).

# Anhang

## Zum Herausgeber

Die Erarbeitung der Publikation „Planungsrecht in der Kommunalpolitik“ wurde von KommuneLinks – Kommunalpolitisches Forum Hessen e.V. beauftragt. Zweck des eingetragenen Vereins ist die politische Bildung kommunalpolitisch Tätiger und Interessierter in Hessen. Dazu organisiert der Verein Bildungsveranstaltungen und bietet gemeinsam mit anderen Einrichtungen und Personen ein Netzwerk für den Austausch zu kommunalpolitischen Themen an.

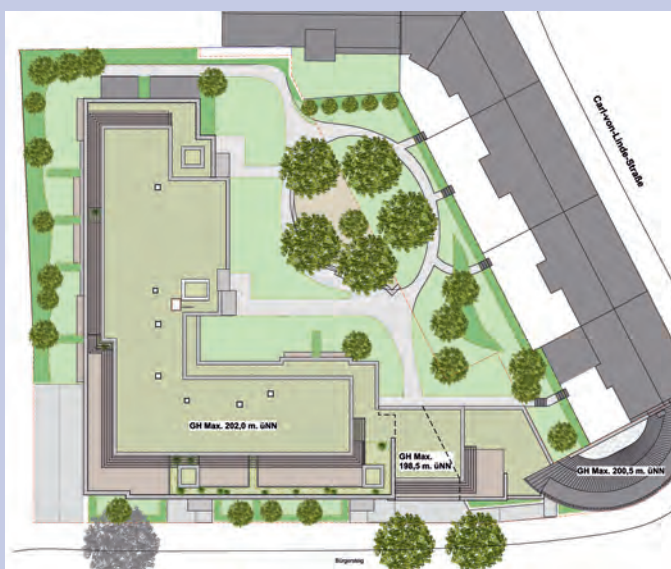
Alle Fakten wurden nach bestem Wissen recherchiert. Redaktion und Verlag können jedoch für die Richtigkeit der Angaben keine Gewähr leisten. Der Verlag ist für Anregungen, Hinweise und Verbesserungsvorschläge jederzeit dankbar.

### Zuschriften bitte per E-Mail an:

MMueser@t-online.de oder  
vorstand@kommunelinks.de

### Alle Rechte vorbehalten:

Reproduktionen, Speicherungen in Datenverarbeitungsanlagen, Wiedergabe auf elektronischen, fotomechanischen oder ähnlichen Wegen sind nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Copyright-Inhabers KommuneLinks erlaubt.



Herausgeber und Copyright-Inhaber:

**KommuneLinks –  
Kommunalpolitisches Forum Hessen e. V.**

Kontakt:  
Allerheiligentor 2–4, 60311 Frankfurt  
Telefon / Fax: 069 77075354 bzw. 069 7072783  
E-Mail: [vorstand@kommunelinks.de](mailto:vorstand@kommunelinks.de)  
[www.kommunelinks.de](http://www.kommunelinks.de)

Redaktionsschluss: Dezember 2022