

Marie-Luis Wallraven-Lindl, Andreas Uhmann

## Verfahren zur Aufstellung von Bebauungsplänen

3., grundlegend überarbeitete Auflage unter Berücksichtigung des Baulandmobilisierungsgesetzes



Marie-Luis Wallraven-Lindl  
Andreas Uhmann

# Verfahren zur Aufstellung von Bebauungsplänen

3., grundlegend überarbeitete Auflage unter Berücksichtigung des  
Baulandmobilisierungsgesetzes

Muster, Tipps und Hinweise für eine zweckmäßige und rechtssichere  
Verfahrensgestaltung

# Impressum

## Autorin und Autor:

Dr. Marie-Luis Wallraven-Lindl, ehemals Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München

Andreas Uhmann, Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München

## Fachliche Begleitung im Difu:

Stefanie Hanke

## Redaktion:

Patrick Diekelmann

## DTP:

Christina Bloedorn

## Gestaltungskonzept Umschlag:

3pc GmbH Neue Kommunikation

## Herstellung:

oeding print GmbH, Braunschweig

## Bildnachweis (Umschlag):

© Busso Grabow

ISBN 978-3-88118-682-7

## Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH 2022  
Zimmerstraße 13–15 10969 Berlin  
+49 30 39001-0 difu@difu.de www.difu.de

Alle Rechte vorbehalten.

Berlin, Januar 2022

# Inhalt

|  |           |
|--|-----------|
| Vorwort  | 11        |
| <b>A Einführung</b>  | <b>13</b> |
| Zielsetzung der Arbeitshilfe   | 16        |
| <b>B Vorbereitungsphase</b>  | <b>17</b> |
| 1. Sinn und Zweck des Bebauungsplans   | 19        |
| 2. Bedeutung der Vorbereitung des förmlichen Bebauungsplanverfahrens   | 20        |
| 3. Wahl des geeigneten Planungsinstruments/-verfahrens   | 22        |
| 3.1 Arten von Bebauungsplänen  | 23        |
| 3.1.1 Qualifizierter Bebauungsplan nach § 30 Abs. 1 BauGB  | 23        |
| 3.1.2 Einfacher Bebauungsplan nach § 30 Abs. 3 BauGB   | 23        |
| 3.1.3 Vorhabenbezogener Bebauungsplan §§ 12, 30 Abs. 2 BauGB   | 24        |
| 3.2 Übersicht über die Bebauungsplanverfahren  | 25        |
| 3.2.1 Regelverfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans (vgl. im Einzelnen Kap. C)   | 26        |
| 3.2.2 Vereinfachtes Bebauungsplanverfahren, § 13 BauGB (vgl. im Einzelnen Kap. D)  | 26        |
| 3.2.3 Beschleunigtes Bebauungsplanverfahren, §§ 13a und 13b BauGB (vgl. im Einzelnen Kap. E)   | 27        |
| 3.3 Andere städtebauliche Satzungen zur Bodennutzung   | 29        |
| 3.3.1 Entwicklungssatzung, § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauGB  | 29        |
| 3.3.2 Ergänzungssatzung, § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB  | 29        |
| 3.3.3 Außenbereichssatzung, § 35 Abs. 6 BauGB  | 29        |
| 3.4 Bestehende Bebauungspläne  | 30        |
| 4. Systematischer Planungsansatz   | 30        |
| 5. Grundlagenermittlung  | 31        |
| 5.1 Festlegung des Geltungsbereichs (Umgriff/Planungsgebiet)   | 31        |
| 5.2 Bestandsaufnahme   | 32        |
| 5.3 Betretungsrecht von Grundstücken zum Zwecke der Durchführung von Vorarbeiten, § 209 BauGB  | 36        |
| 5.4 Umweltprüfung und naturschutzrechtliche Eingriffsregelung  | 40        |
| 5.4.1 Umweltprüfung in der Bebauungsplanung  | 40        |
| 5.4.2 Vorhabenbezogene Umweltverträglichkeitsprüfung zur Feststellung, ob das einfache oder beschleunigte Verfahren gemäß § 13 bzw. §§ 13a,13b BauGB anwendbar ist | 42        |
| 5.4.3 Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung  | 44        |
| 5.5 Informelle Planungen   | 47        |

|            |   |           |
|------------|---|-----------|
| 5.6        | Indirekte Planungsschranken („in eine Befreiungslage hinein planen“); Artenschutz                   | 48        |
| 5.7        | Besonderheiten bei Altlasten und Altlastenverdacht  | 49        |
| 5.7.1      | Altlasten und Amtshaftung   | 49        |
| 5.7.2      | Vorgehen der Gemeinde bei Altlasten   | 50        |
| 5.8        | Aufbereitung und Auswertung   | 51        |
| 5.9        | Konkretisierung der Planungsziele, Eckdaten   | 52        |
| <b>6.</b>  | <b>Entwicklung aus dem Flächennutzungsplan</b>  | <b>52</b> |
| 6.1        | Entwicklungsgebot   | 52        |
| 6.2        | „Isolierter Bebauungsplan“ – § 8 Abs. 2 Satz 2 BauGB  | 53        |
| 6.3        | Parallelverfahren zur Änderung des Flächennutzungsplans – § 8 Abs. 3 Satz 1 und Satz 2 BauGB        | 54        |
| 6.4        | Vorzeitiger Bebauungsplan   | 55        |
| 6.5        | Genehmigungspflicht, § 10 Abs. 2 BauGB  | 55        |
| <b>7.</b>  | <b>Vorbereitung eines städtebaulichen Vertrags</b>  | <b>56</b> |
| 7.1        | Städtebauliche Verträge, Möglichkeiten nach § 11 BauGB  | 56        |
| 7.1.1      | § 11 Abs. 1 Nr. 1 BauGB (Vorbereitungs- und Maßnahmenverträge)                                      | 56        |
| 7.1.2      | § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB (Zielbindungsverträge)  | 56        |
| 7.1.3      | § 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB (Folgekostenverträge)   | 57        |
| 7.1.4      | § 11 Abs. 1 Nr. 4 BauGB (Verträge über Kraft-Wärme-Kopplung und Solaranlagen)                       | 57        |
| 7.1.5      | § 11 Abs. 1 Nr. 5 BauGB (Verträge über die Anforderungen an die energetische Qualität von Gebäuden) | 57        |
| 7.2        | Zu beachtende Grundsätze bei Abschluss städtebaulicher Verträge                                     | 58        |
| 7.3        | Vorgehen beim Abschluss städtebaulicher Verträge  | 58        |
| <b>8.</b>  | <b>Einschaltung externer Planungsbüros und Gutachter*innen</b>                                      | <b>60</b> |
| 8.1        | Leistungsumfang   | 62        |
| 8.2        | Vergütung   | 63        |
| 8.2.1      | Vergaberechtliche Anforderungen   | 64        |
| 8.2.2      | Planerstellung durch Vorhabenträger*innen   | 65        |
| <b>9.</b>  | <b>Datenschutzrechtliche Aspekte</b>  | <b>65</b> |
| 9.1        | Personenbezogene Daten in der Bauleiplanung   | 65        |
| 9.2        | Zentrale Grundregel   | 66        |
| 9.3        | Beteiligung Dritter   | 66        |
| 9.4        | Daten im Rahmen der Beteiligung der Öffentlichkeit und Behörden/TÖB                                 | 67        |
| <b>10.</b> | <b>Planung der Durchführung des förmlichen Verfahrens</b>   | <b>69</b> |
| 10.1       | Laufende Prüfung der Realisierbarkeit der Planung   | 69        |
| 10.2       | Finanzierbarkeit der Planung  | 70        |
| 10.3       | Zeitplan für die Durchführung der Planung   | 71        |
| <b>11.</b> | <b>Empfehlungen zur Aktenführung</b>  | <b>73</b> |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>C Das Regelverfahren</b>  | <b>75</b> |
| 1. Aufstellungsbeschluss   | 78        |
| 1.1 Zeitpunkt, Inhalt  | 78        |
| 1.2 Beschlussfassung   | 81        |
| 1.3 Erforderlichkeit des Aufstellungsbeschlusses   | 83        |
| 1.4 Ortsübliche Bekanntmachung   | 83        |
| 1.5 Verständigung von Dienststellen über die Beschlussfassung  | 85        |
| 1.6 Empfehlungen zur verwaltungsmäßigen Behandlung   | 85        |
| 1.7 Einschaltung Dritter (Projektmitarbeiter*in) zur Durchführung der Beteiligungsverfahren                                  | 86        |
| 2. Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung – das Verfahren nach § 3 Abs. 1 BauGB  | 87        |
| 2.1 Sinn und Zweck   | 87        |
| 2.2 Ausgestaltung der Unterrichtsmaterialien im Verfahren nach § 3 Abs. 1 BauGB  | 90        |
| 2.3 Beteiligung und Information anderer Stellen  | 92        |
| 2.4 Auswertung des Vorbringens   | 92        |
| 2.5 Verzicht auf das Verfahren nach § 3 Abs. 1 BauGB   | 93        |
| 3. Abstimmung mit Nachbargemeinden (interkommunales Abstimmungsgebot)  | 95        |
| 4. Die Beteiligung der Behörden und Träger öffentlicher Belange nach § 4 BauGB   | 96        |
| 4.1 Wer ist Behörde und wer ist Träger öffentlicher Belange?   | 96        |
| 4.1.1 Behördenbeteiligung in Nachbarstaaten/Beteiligung der Nachbarstaaten   | 101       |
| 4.2 Die frühzeitige Behördenbeteiligung nach § 4 Abs. 1 BauGB  | 102       |
| 4.2.1 Verfahren der frühzeitigen Behördenbeteiligung   | 102       |
| 4.3 Die förmliche Behördenbeteiligung nach § 4 Abs. 2 BauGB  | 105       |
| 4.4 Beteiligung der gemeindlichen Dienststellen zur Ermittlung des Abwägungsmaterials  | 108       |
| 4.5 Erneute Behörden- und TÖB-Beteiligung  | 109       |
| 5. Auswertung der Ergebnisse der Beteiligungsverfahren   | 110       |
| 6. Billigungsbeschluss und Auslegungs-/Offenlagebeschluss  | 112       |
| 6.1 Beschleunigungsmöglichkeit: Billigungs-/Offenlage-/Auslegungsbeschluss mit vorbehaltlichem Satzungsbeschluss             | 115       |
| 7. Förmliche Bürgerbeteiligung, Auslegung (Offenlage) und Einstellung ins Internet (§ 3 Abs. 2 und § 4a Abs. 4 Satz 1 BauGB) | 117       |
| 7.1 Sinn und Zweck, Fehlerfolge  | 117       |
| 7.2 Bekanntmachung der Auslegung   | 117       |
| 7.2.1 Frist für die Bekanntmachung   | 117       |
| 7.2.2 Form und Inhalt der Bekanntmachung   | 118       |

|            |  |            |
|------------|--|------------|
| 7.3        | Durchführung der Auslegung (Offenlage)   | 123        |
|            | Unterlagen   | 123        |
|            | Auslegungsfrist  | 123        |
|            | Einsichtsstunden   | 124        |
|            | Auslegungsraum   | 125        |
| 7.4        | Benachrichtigung der Behörden und TÖB  | 126        |
| 7.5        | Organisation zur Fehlervermeidung  | 127        |
| 7.6        | Wiederholung bei Fehlern   | 128        |
| <b>8.</b>  | <b>Erneute Auslegung oder Betroffenenbeteiligung nach § 4a Abs. 3 BauGB/Einstellung in das Internet/Landesportal</b> | <b>128</b> |
| <b>9.</b>  | <b>Bearbeitung des Auslegungsergebnisses</b>   | <b>130</b> |
| 9.1        | Formale Behandlung   | 130        |
| 9.2        | Mitteilung an die teilnehmende Öffentlichkeit  | 130        |
| 9.3        | Bearbeitungsempfehlungen   | 132        |
| <b>10.</b> | <b>Bebauungsplansatzung</b>  | <b>135</b> |
| 10.1       | Fehler bei Beschlussfassung  | 135        |
| 10.2       | Gegenstand der Satzung   | 135        |
|            | 10.2.1 Präambel  | 136        |
|            | 10.2.2 Rechtsgrundlage der Festsetzungen nach BauGB  | 136        |
|            | 10.2.3 Aufnahme landesrechtlicher Bestimmungen   | 136        |
|            | 10.2.4 Verdrängung eines bestehenden Bebauungsplans durch einen neuen  | 136        |
|            | 10.2.5 Aufhebung eines bestehenden Bebauungsplans durch einen neuen  | 137        |
| 10.3       | Begründung eines Bebauungsplans  | 137        |
| 10.4       | Der Umweltbericht als Bestandteil der Begründung   | 140        |
| 10.5       | Monitoring   | 142        |
|            | 10.5.1 Grundsätzliches zum Monitoring  | 142        |
|            | 10.5.2 Fragestellungen zum Monitoring im Aufstellungsverfahren   | 143        |
|            | 10.5.3 Bestimmung der überwachungsbedürftigen Umweltauswirkungen   | 144        |
|            | 10.5.4 Formulierung des konkreten Überwachungskonzepts im Umweltbericht  | 146        |
| <b>11.</b> | <b>Inkrafttreten des Bebauungsplans</b>  | <b>146</b> |
| 11.1       | Genehmigungsverfahren  | 146        |
|            | 11.1.1 Genehmigungsfrist   | 147        |
|            | 11.1.2 Rechtsnatur der Genehmigung   | 147        |
| 11.2       | Anzeigeverfahren   | 148        |
|            | 11.2.1 Beanstandungsfrist  | 148        |
|            | 11.2.2 Rechtsnatur   | 149        |
| 11.3       | Vorlageunterlagen  | 149        |
| 11.4       | Zusammenfassende Erklärung   | 149        |
| 11.5       | Ausfertigung des Bebauungsplans  | 151        |
| 11.6       | Ortsübliche Bekanntmachung   | 153        |

|  |   |            |
|--|---|------------|
| 11.7   | Bereithaltung des Bebauungsplans mit Begründung und zusammenfassender Erklärung/Einstellung ins Internet und Zugang über Landesportal | 154        |
|  | Internet  | 154        |
|  | Bereithaltung   | 154        |
| 11.8   | Information von Behörden, TÖB und Dienststellen   | 155        |
| 12.  | Umgang mit der Presse   | 156        |
| 13.  | Fehler und Fehlerfolgen   | 156        |
| <b>D Besonderheiten des vereinfachten Verfahrens</b>   |   | <b>161</b> |
| Besonderheiten des vereinfachten Verfahrens zur Änderung, Ergänzung eines Bauleitplans oder zur Aufstellung eines Bebauungsplans |   | 163        |
| 1.   | Anwendungsbereich   | 163        |
| 1.1  | Fall der Aufstellung eines Bebauungsplans ohne wesentliche Änderung des Zulässigkeitsmaßstabs   | 164        |
| 1.2  | Fall des einfachen Bebauungsplans mit einer Festsetzung nach § 9 Abs. 2a BauGB  | 164        |
| 1.3  | Fall des einfachen Bebauungsplans mit einer Festsetzung nach § 9 Abs. 2b BauGB  | 166        |
| 1.4  | Fall der geringfügigen Änderung oder Ergänzung eines bestehenden Bebauungsplans   | 167        |
| 1.5  | Ausschlussgründe  | 169        |
| 1.6  | Maßgeblicher Zeitpunkt für das Vorliegen der Anwendungsvoraussetzungen  | 170        |
| 2.   | Verfahren   | 171        |
| 2.1  | Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung  | 171        |
| 2.2  | Förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung  | 172        |
|  | 2.2.1 Betroffenenbeteiligung, § 13 Abs. 2 Nr. 2, 1. Alt. BauGB  | 172        |
|  | 2.2.2 Beteiligung gemäß § 13 Abs. 2 Nr. 2, 2. Alt. BauGB  | 173        |
| 2.3  | Frühzeitige Behördenbeteiligung   | 174        |
| 2.4  | Förmliche Behördenbeteiligung   | 174        |
|  | 2.4.1 Beteiligung der berührten Behörden, gemäß § 13 Abs. 2 Nr. 3, 1. Alt. BauGB  | 174        |
|  | 2.4.2 Behördenbeteiligung gemäß § 13 Abs. 2 Nr. 3, 2. Alt. BauGB  | 175        |
| 2.5  | Erneute Gelegenheit zur Stellungnahme für Öffentlichkeit und Behörden/TÖB   | 175        |
| 3.   | Weitere Verfahrensvereinfachung   | 176        |
| 4.   | Verfahrensfehler  | 176        |
| 5.   | Fallgestaltung für entsprechende Anwendungen  | 177        |

**E Besonderheiten beim beschleunigten Verfahren 179**

|   |     |
|---|-----|
| Besonderheiten beim beschleunigten Verfahren für die Aufstellung, Ergänzung und Änderung von Bebauungsplänen der Innenentwicklung nach § 13a BauGB und Bebauungsplänen nach § 13b BauGB | 181 |
| 1. Anwendungsvoraussetzungen  | 181 |
| 1.1 Bebauungsplan der Innenentwicklung  | 181 |
| 1.1.1 Die Wiedernutzbarmachung von Flächen  | 181 |
| 1.1.2 Die Nachverdichtung   | 182 |
| 1.1.3 Andere Maßnahmen der Innenentwicklung   | 183 |
| 1.1.4 Innenentwicklung  | 184 |
| 1.1.5 Beschleunigtes Verfahren bei Änderung bestehender Bebauungspläne, Anwendungsbereiche  | 185 |
| 1.2 Bebauungspläne nach § 13b BauGB   | 187 |
| 1.3 Die Größenbegrenzungen als Voraussetzung des beschleunigten Verfahrens  | 188 |
| Kumulationsregelung   | 190 |
| 1.4 Sonstige Ausschlussgründe für die Anwendung des beschleunigten Verfahrens   | 191 |
| 2. Freiheit bei der Wahl der Verfahrensart  | 191 |
| 3. Verfahrenserleichterungen und besondere Verfahrensanforderungen  | 194 |
| 3.1 Bekanntmachung nach § 13a Abs. 3 BauGB  | 194 |
| 3.2 Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung  | 199 |
| 3.2.1 Erste Alternative: Beteiligung der Öffentlichkeit gemäß § 3 Abs. 1 BauGB  | 200 |
| 3.2.2 Zweite Alternative: Unterrichts- und Äußerungsmöglichkeit für die Öffentlichkeit bei Verzicht auf das Verfahren gemäß § 3 Abs. 1 BauGB  | 200 |
| 3.3 Frühzeitige Behördenbeteiligung   | 202 |
| 3.4 Vorprüfung auf der zweiten Ebene nach UVP-Gesetz  | 203 |
| 3.5 Förmliche Behördenbeteiligung   | 204 |
| 3.6 Förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung  | 204 |
| 4. Verzicht auf das Entwicklungsgebot nach § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB  | 205 |
| 5. Berücksichtigung eines Investitionsbedarfs in der Abwägung   | 207 |
| 6. Aussetzung der naturschutzrechtlichen Ausgleichsregelung   | 207 |
| 7. Verzicht auf eine förmliche Umweltprüfung  | 208 |
| 8. Wechsel vom Regelverfahren in das beschleunigte Verfahren  | 208 |
| 9. Satzungsbeschluss  | 209 |
| 10. Inkrafttreten   | 209 |

|                   |     |
|-------------------|-----|
| Autorin und Autor | 211 |
| Anhang            | 212 |

### Verzeichnis der Abbildungen

|          |   |     |
|----------|---|-----|
| Abb. 1:  | Ablaufschema Vorbereitungsphase   | 21  |
| Abb. 2:  | Systematischer Arbeitsansatz in der Vorbereitungsphase                          | 31  |
| Abb. 3:  | Checkliste für die Bestandsaufnahme   | 33  |
| Abb. 4:  | Quellen für die Bestandsaufnahme  | 35  |
| Abb. 5:  | Zweckmäßige Bestandsdateien   | 51  |
| Abb. 6:  | Entwicklung aus dem Flächennutzungsplan (FNP) im<br>Regelverfahren – Prüfschema | 55  |
| Abb. 7:  | Zeitplan für die Planung  | 71  |
| Abb. 8:  | Regelverfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans                             | 77  |
| Abb. 9:  | Verfahrensvorschlag für die frühzeitige<br>Öffentlichkeitsbeteiligung           | 89  |
| Abb. 10: | Das Verfahren zur Aufstellung von Bauleitplänen –<br>Ablaufschema               | 91  |
| Abb. 11: | Vereinfachtes Bebauungsplanverfahren  | 171 |



## Vorwort

Eine effektive und rechtssichere Gestaltung des Verfahrens bei Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen ist kein Selbstläufer. In rechtlicher Hinsicht können Fehler gemacht werden, die die Rechtswirksamkeit des Bebauungsplans gefährden oder die das Verfahren im Nachhinein erschweren. Letzteres droht neben anderem ebenfalls, wenn das Aufstellungsverfahren nicht praktikabel und effektiv gestaltet wird. Um sowohl Rechtssicherheit als auch Effektivität zu gewährleisten, bedarf es einer guten Wissensgrundlage und einer zielgerichteten Herangehensweise; im besten Fall jeweils gestützt durch umfangreiche praktische Erfahrung. Dieses Erfordernis greift diese Difu-Arbeitshilfe auf, in der äußerst erfahrene Praktiker\*innen, die gleichzeitig als Dozent\*innen in der Wissensvermittlung tätig sind, ihre vielfach erprobten praktischen Tipps und Tricks an Sie weitergeben.

Die Difu-Arbeitshilfe erscheint nun in einer dritten, grundlegend überarbeiteten Auflage. Sämtliche Gesetzesänderungen, insbesondere auch die des Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz), welches am 22.06.2021 in Kraft getreten ist (BGBl I S. 1802), sowie zwischenzeitlich ergangene Rechtsprechung wurden eingearbeitet. Zudem wurden die in der 2011 erschienenen Difu-Arbeitshilfe „Das Bebauungsplanverfahren nach dem BauGB 2007“ enthaltenen Schemata, Muster und Formulierungsbeispiele weiterentwickelt und aktualisiert.

In gewohnter Form wird in der Arbeitshilfe zunächst das Regelverfahren mit Umweltprüfung dargestellt. Sodann werden – jeweils in eigenen Kapiteln – die Besonderheiten des vereinfachten sowie des beschleunigten Verfahrens gegenüber dem Regelverfahren herausgearbeitet. Die klare Strukturierung der einzelnen Kapitel entlang praktikabler Verfahrensabläufe und das ausführliche Inhaltsverzeichnis gewährleisten eine gute Übersichtlichkeit und erleichtern das schnelle Auffinden der relevanten Ausführungen. In differenzierter Weise werden die Anwendungsvoraussetzungen anhand vieler verschiedener Beispiele erläutert und die zum Teil schwierigen Abgrenzungsfragen dargestellt.

Auf die in dieser Veröffentlichungsreihe bewährte Art und Weise enthält auch die vorliegende Difu-Arbeitshilfe praxisnahe Empfehlungen, Muster und Formulierungsbeispiele für alle notwendigen Beschlüsse und andere Verfahrenselemente sowie kommentierende Hinweise zu den rechtlichen und verwaltungspraktischen Anforderungen. Duktus und Darstellungsweise sind von dem Ziel einer effektiven und rechtssicheren Verfahrensabwicklung geleitet. Für Praxisnähe und ein hohes Maß an juristischer Kompetenz bürgen die Autorin Dr. Marie-Luis Wallraven-Lindl und der Autor Andreas Uhmann, die über langjährige Erfahrungen im Planungsreferat der Landeshauptstadt München verfügen und denen besonderer Dank für die Neuauflage gebührt.

Berlin, Dezember 2021

Ass. iur. Stefanie Hanke, LL.M. (Deutsches Institut für Urbanistik)



# A Einführung



Die Planungshoheit ist ein zentrales Element der verfassungsrechtlich gewährleisteten gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG). Sie ermöglicht den Gemeinden, Regelungen über die Nutzbarkeit der im Gemeindegebiet gelegenen Grundstücke zu treffen. Ein sehr wichtiges Instrument zur Umsetzung der Planungshoheit ist der Bebauungsplan. Gerade aber die Verfahren zur Aufstellung von Bebauungsplänen werden immer wieder neuen und bedeutenden Anforderungen unterworfen. Verantwortlich dafür sind die Rechtsprechung und viele zum Teil umfangreiche Änderungen des Baugesetzbuches (BauGB) – 4 (!) allein in 2017. Ausgelöst werden diese zum Teil durch EU-Richtlinien oder etwa durch Erkenntnisse aus den Hochwasserereignissen der letzten Jahre. So erweiterte Art. 2 Abs. 2 HochwSchG vom 30.06.2017 (BGBl. I S. 2193) Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten in §§ 5 und 9 BauGB. Auch die Digitalisierung macht vor den Bauleitplanverfahren nicht Halt und findet sich in den Gesetzesänderungen wieder.

So sah das BauGB den Einsatz elektronischer Informationstechnologien in der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung bis Mai 2017 nur ergänzend vor. Das „Gesetz zur Umsetzung der UVP-Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt“ (BGBl. I S. 1057, in Kraft getreten am 13.05.2017) verpflichtet nunmehr die Gemeinden zum zusätzlichen Einstellen der Bekanntmachung der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB) und der auszulegenden Unterlagen (§ 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB) in das Internet und schreibt die Zugänglichkeit über ein zentrales Internetportal des Landes (§ 4a Abs. 4 Satz 1 BauGB) vor. Die in Kraft getretenen Bauleitpläne sollen zudem mit Begründung und gegebenenfalls zusammenfassender Erklärung neben der üblichen Bereithaltung (§§ 6 Abs. 5 Satz 2, 10 Abs. 2 Satz 3) im Internet verfügbar sein (§§ 6a Abs. 2, 10a Abs. 2 BauGB).

Ebenso wurden die Auslegungs- und Beteiligungsfristen auf mindestens 30 Tage (vorher Monatsfrist) festgelegt (§§ 3 Abs. 2 Satz 1, 4 Abs. 2 Satz 1 BauGB), die bei Vorliegen eines wichtigen Grundes nun zu verlängern ist (Gesetz zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung v. 20.7.2017, BGBl. I S. 2808). An diese geänderten Verfahrensregeln wurde § 214 BauGB angepasst.

Um den Belangen der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung Rechnung zu tragen, wurden diese (§ 1 Abs. 5, Abs. 6 Nr. 2 BauGB) in den Gesetzestext aufgenommen und hierfür das beschleunigte Verfahren auf Außenbereichsflächen (§ 13b BauGB) zeitlich begrenzt (zunächst Aufstellungsbeschluss bis 31.12.2019, Satzungsbeschluss bis 31.12.2021) erweitert. Diese Regelung wird um nunmehr weitere zwei Jahre verlängert<sup>1</sup>.

Die Inhalte des Umweltberichtes wurden in Anlage 1 in umfangreicher Weise erweitert.

Mit dem Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umweltrechtsbehelfsgesetz – (UmweltRG), BGBl. I 2017 S. 1298) entfielen die Präklusion für Normenkontrollanträge gegen Bebauungspläne (§ 47 Abs. 2a VwGO) und damit die Hinweispflicht hierauf in § 3 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 BauGB mit entsprechender Anpassung des § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB. Gleichzeitig wurde in § 3 Abs. 3 BauGB in Bezug auf Flächennutzungspläne eine Hinweispflicht zur neuen Präklusionsregelung des Umweltrechts hinsichtlich der nicht fristgerecht vorgebrachten Stellungnahmen von Umweltverbänden eingeführt.

---

<sup>1</sup> Art. 1 Nr. 6 Baulandmobilisierungsgesetz v. 14.06.2021 (BGBl. I S. 1802).

Zur Verbesserung der Lesbarkeit des Baugesetzbuchs sowie der Baunutzungsverordnung wurden Neufassungen erstellt und für das BauGB am 10.11.2017 (BGBl. I S. 3634) sowie für die Baunutzungsverordnung am 21.11.2017 (BGBl. I S. 3786) im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. Danach folgten bis zum Erlass des Baulandmobilisierungsgesetzes vom 14.06.2021 (BGBl. I S. 1802) zwei weitere Änderungsgesetze, die aber auf den Inhalt und das Verfahren keine Auswirkungen haben. Die bis 31.12.2020 geltende Regelung des § 246 b „Sonderregelung für Anlagen für gesundheitliche Zwecke“ trat am 28.02.2020 (BGBl. I S. 587) in Kraft, und mit Art. 2 Gesetz zur Vereinheitlichung des Energiesparrechts für Gebäude und zur Änderung weiterer Gesetze (BGBl. I S. 1728) wurden §§ 172 und 249 BauGB ergänzt bzw. entsprechend geändert.

Die dargestellten Gesetzesänderungen allein seit 2017 zeigen exemplarisch auf, dass die mit ihnen einhergehenden neuen Fragestellungen die Gemeinden vor neue Herausforderungen stellen.

### Zielsetzung der Arbeitshilfe

Das Hauptanliegen dieser Arbeitshilfe ist es, die vielfältigen Varianten des Bebauungsplanverfahrens umfassend und praxisbezogen anhand von Beispielen darzustellen. Dabei wird in dieser Arbeitshilfe an der Konzeption und ursprünglichen Zielsetzung der Vorläufer-Arbeitshilfen „Das Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans“ und „Das Bebauungsplanverfahren nach dem BauGB 2007“ festgehalten. Es sollen jenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Gemeindeverwaltungen und Kreisverwaltungsbehörden, die mit der Aufstellung von oder Beratung zu Bebauungsplänen befasst sind, aber auch Planungsbüros und weiteren beauftragten Dritten im Sinne des § 4b BauGB taugliche Hilfestellungen an die Hand gegeben werden, die ihnen den Umgang mit einer komplexen – und immer schwieriger werdenden – Materie erleichtern. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die in der Arbeitshilfe angeführten Beispielschreiben nicht auf alle erdenklichen Sachverhalte übertragbar sind. Wollen Sie diese für Ihre Arbeit nutzen, sollten Sie sie an die Anforderungen Ihrer jeweils konkreten Sachverhalte anpassen.

Aus diesem Grund handelt es sich explizit um eine „Arbeitshilfe“. Die in den jeweiligen Bebauungsplanverfahren auftauchenden Fragen und Probleme werden von Praktiker\*innen für Praktiker\*innen erläutert und gelöst. Auch die Rechtsprechung und Literatur wurden nach Aktualität und Praxisrelevanz ausgewählt.

Es versteht sich von selbst, dass die gegebenen Hinweise und Empfehlungen nicht ungeprüft übernommen werden dürfen, da das Bauleitplanverfahren im Baugesetzbuch nicht umfassend und abschließend geregelt ist. Dort, wo das Baugesetzbuch keine Regelung bereithält, sind die spezifischen landesrechtlichen Bestimmungen zu beachten. Dies gilt z. B. für die Ausfertigung der Bebauungsplansatzung.

## B Vorbereitungsphase



Voraussetzung für eine gelungene Gestaltung der Vorbereitungsphase für die Aufstellung eines Bebauungsplanes ist ein Verständnis von Sinn und Zweck der verbindlichen Bauleitplanung. Die unterschiedlichen Bebauungspläne sollten bekannt sein – ebenso wie das Wissen darum, dass die Art des Bebauungsplans nicht von der Verfahrensart abhängt. Ein einfacher Bebauungsplan bedeutet nicht zwangsläufig, dass für seine Aufstellung das vereinfachte Verfahren in Frage kommt. Insofern wird hier auch ein kurzer Überblick über die unterschiedlichen Verfahrensvarianten im Hinblick auf deren jeweilige Zielrichtungen gegeben. Zudem sollten Praktiker\*innen auch die in Erwägung zu ziehenden alternativen städtebaulichen Planungsinstrumente kennen, da sie häufig schneller realisierbar sind als der Bebauungsplan.

## 1. Sinn und Zweck des Bebauungsplans

Der Bebauungsplan (BPlan) in seinen verschiedenen Varianten ist neben dem Flächennutzungsplan (FNP) das wohl wichtigste Instrument zur Umsetzung der gemeindlichen Planungshoheit. Die gemeindliche Planungshoheit ist ein wesentlicher Ausdruck der in Art. 28 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich verankerten gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie. Sie gibt der Gemeinde das Recht, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Als wehrfähiges Recht ausgestaltet, kann sich die Selbstverwaltungsgarantie auch gegen Nachbargemeinden und überörtliche Planung richten.

Der Bebauungsplan wird von der Gemeinde als Satzung gemäß § 10 Abs. 1 BauGB erlassen. Er ist als Rechtsnorm – im Gegensatz zum Flächennutzungsplan – mit unmittelbarer Geltungskraft ausgestattet. Der Bebauungsplan regelt mit seinen Festsetzungen die Bodennutzung der von ihm betroffenen Grundstücksflächen (§ 8 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Die getroffenen Festsetzungen müssen städtebaulich, d. h. bodenrechtlich, motiviert sein. So kann eine Gemeinde in einem Bebauungsplan z. B. Spielhallen nicht deshalb nach § 1 Abs. 9 Baunutzungsverordnung (BauNVO) beschränken oder ausschließen, weil durch diese die Spielsucht gefördert wird. Möglich ist eine solche Festsetzung im Bebauungsplan jedoch z. B. dann, wenn durch die Zulassung von Spielhallen in einem Stadtzentrum Fachgeschäfte verdrängt würden und dies zu einem Attraktivitätsverlust des Zentrums führen würde<sup>2</sup>.

Die Festsetzungen eines Bebauungsplans können sowohl zulassend als auch ausschließend wirken. Ist im Bebauungsplan z. B. ein reines Wohngebiet (WR) festgesetzt, so sind die Anlagen und Nutzungen zulässig, die die BauNVO für diesen Gebietstyp vorsieht (§ 3 BauNVO). Errichtet werden können grundsätzlich auch die in den Baugebieten allgemein zulässigen Anlagen (z. B. Stellplätze und Garagen gemäß § 12 oder Nebenanlagen gemäß § 14 BauNVO). Ausgeschlossen sind dagegen Anlagen und Nutzungen, die die Realisierung der planerischen Festsetzungen verhindern oder wesentlich erschweren würden.

Aufgrund seiner unmittelbaren Wirkung auf die Bodennutzung ist der Bebauungsplan als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 BauGB zu qualifizieren. Eine rechtsfehlerhafte Festsetzung eines Bebauungsplans kann daher ein unmittelbarer Eingriff in das

---

<sup>2</sup> BVerwG, Beschl. v. 21.12.1992 – 4 B 182/92 –, in: BRS 55, Nr. 42.

durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Eigentum des Grundstückseigentümers/der Grundeigentümerin sein und einen Entschädigungsanspruch wegen eines enteignungsgleichen Eingriffs auslösen<sup>3</sup>.

Bebauungspläne sind die Grundlagen für weitere zum Vollzug des BauGB erforderliche Maßnahmen (§ 8 Abs. 1 Satz 2 BauGB). Während derzeit die Bebauungsplanung vorwiegend zur Schaffung von Bebauungsmöglichkeiten eingesetzt wird, vor allem zur Schaffung von Wohnraum und Folgeeinrichtungen, hat um die Jahrtausendwende u.a. wegen des demografischen Wandels und der Ost-West-Wanderungen eine andere Zielrichtung an Bedeutung gewonnen: die Neuordnung von Baugebieten und der Rückbau nicht mehr benötigter Bausubstanz im Siedlungsbestand. Bebauungspläne können z. B. bei Stadtumbaumaßnahmen gemäß § 171a BauGB die Grundlage für den Rückbau von baulichen Anlagen bilden (siehe auch § 179 BauGB), die keinen anderen Nutzungen mehr zuzuführen sind. In der Vorbereitungsphase für Bebauungspläne für Stadtumbaumaßnahmen sollte man sich dies vor Augen halten und ggf. entsprechende vorbereitende Entscheidungen treffen.

Auch müssen globale Veränderungen bei Klima und Umwelt berücksichtigt werden. Diese haben zwar im Wesentlichen keine eigenen Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan, können aber in der Kombination von Festsetzungen (GRZ, GFZ, öffentliche Grünfläche, Bauräume etc.) Konsequenzen für die vorgenannten Aspekte haben. Sie müssen bei der Aufstellung von Bebauungsplänen, insbesondere bei der angestrebten Innenentwicklung, mitgedacht werden, damit es zum Beispiel in den Sommermonaten zu keiner zu hohen Aufheizung von versiegelter Fläche kommt oder bei Starkregenereignissen das Regenwasser versickert und abgeführt werden kann. Gegebenenfalls muss mittels Gutachten geprüft werden, wie das Verhältnis Grünfläche, Versiegelung und Verdichtung in das richtige Verhältnis zueinander gesetzt werden kann. Auch können weitere Festsetzungen wie Dach- und Fassadenbegrünung zu einer ökologischen Verbesserung führen.

Ulrich Kuschnerus (2010): Der sachgerechte Bebauungsplan, 4. Auflage, Bonn.

Bernhard Stüer (2015): Der Bebauungsplan, 4. Auflage, München.

Hans-Georg Gierke, Gerd Schmidt-Eichstaedt (2018): Die Abwägung in der Bauleitplanung, Stuttgart.

Reinhold Zemke (2018): Der Bebauungsplan in der Praxis, Stuttgart.

Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg (Hrsg.) (2014): Arbeitshilfe Bebauungsplanung, 6. Ergänzung, Potsdam.

Literatur

## 2. Bedeutung der Vorbereitung des förmlichen Bebauungsplanverfahrens

Eine sorgfältige Vorbereitung der Planung im Vorfeld des förmlichen Verfahrens trägt wesentlich dazu bei, rechtsfehlerhafte Bebauungspläne zu vermeiden und gegebenenfalls auch Entschädigungsansprüche gegen die Gemeinde zu verhindern. Da die Fehlerhaftigkeit von Bebauungsplänen sehr oft in Verstößen gegen das in § 1 Abs. 7 BauGB festgelegte Gebot einer gerechten Abwägung der von der Planung berührten Belange begründet liegt, leisten Vorarbeiten und Voruntersuchungen für die Ermittlung und Bewertung der für die Planung bedeutsamen Belange, wie es § 2 Abs. 3 BauGB verlangt, wertvolle Dienste. Gleiches gilt auch hinsichtlich der Festlegung des Plangebiets und für die Frage der Erforderlichkeit der Planung gemäß § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB.

---

<sup>3</sup> BGH, Urt. v. 28.06.1984 – III R 35/83 –, BauR 1984, S. 480.

Auf welche Weise und mit welcher Intensität die dem förmlichen Verfahren vorangehenden Vorbereitungen, Vorarbeiten und Voruntersuchungen durchzuführen sind, kann nur bezogen auf das jeweilige Ziel der Planung festgelegt werden. Zu vielfältig sind die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse, auf die eine Planung treffen kann, um hierfür pauschale und abschließende Vorgaben machen zu können. So ist die Vorbereitung einer Planung beispielsweise von den vorgefundenen Bau- und Nutzungsstrukturen im Plangebiet abhängig:

- Ist das Gebiet bereits bebaut oder nicht?
- Welche Nutzungen erfolgen bzw. erfolgten im Gebiet?

Ebenso besteht eine Abhängigkeit zur bisherigen rechtlichen Einordnung des Gebiets nach:

- Außenbereich nach § 35,
- Innenbereich nach § 34,
- Planungen, z. B. nach § 173 Abs. 3 BbauG i.V.m. § 233 Abs. 3 BauGB übergeleitete Pläne,
- Fachplanungen, z. B. nach Eisenbahnrecht., Umweltrecht, Naturschutzrecht, oder
- sonstigen der Abwägung nicht zugänglichen Bindungen, z. B. nach Naturschutzrecht.

Für die Vorbereitung ist auch von Bedeutung, ob die Planung auf Veranlassung von Investor\*innen erfolgt oder ob die Gemeinde von sich aus aufgrund bestimmter städtebaulicher Zielvorstellungen (z. B. zur Sicherung von Gemeinbedarfsnutzungen wie Kindertagesstätten oder Schulen) oder zur Gegensteuerung von negativen städtebaulichen Entwicklungen (z. B. Überhandnehmen einer baulichen Verdichtung im Innenbereich) planerisch tätig wird.

Die Empfehlungen im Folgenden müssen stets an die im Einzelfall vorgefundene Planungssituation angepasst werden. Mit dem nachfolgenden Schema (Abb. 1) wird dementsprechend eine Hilfestellung gegeben, die der Fehlervermeidung dienen soll, die aber einzelfallabhängig zu variieren ist.

Abb. 1:  
Ablaufschema  
Vorbereitungsphase

- Prüfung des Planungerfordernisses/Planungsanlasses
- Festlegung des voraussichtlichen Untersuchungsbereiches (Geltungsbereichs oder Umgriff)
- Wahl des geeigneten Umsetzungsinstruments (Instrumentenwahl) und des geeigneten Verfahrens
- Bestandsaufnahme ggf. mit Behörden- und Spartenbeteiligung (Feststellung der planungserheblichen Umstände)
- Aufbereitung und Bewertung
- Vorprüfung eines Projekts, besonders auch der Notwendigkeit vorauslaufender Verfahren (z. B. Raumordnungsverfahren) oder nachfolgender Verfahren (z. B. Projekt-UVP)
- Konkretisierung der Eckdaten, Planungsziele
- Festlegung des Geltungsbereichs/Umgriffs
- Ggf. erste Einbindung der Eigentümer und Eigentümerinnen
- Konzeptgewinnung mit Amtsentwurf, Vergabe eines Auftrags oder durch Plangutachten, Wettbewerb
- Abschätzung der Durchführbarkeit und Finanzierbarkeit der Planung, ggf. erste Information der Öffentlichkeit
- Korrektur des Geltungsbereichs/Umgriffs
- ggf. Korrektur der Instrumentenwahl, Korrektur des Entwurfs der Festsetzungen

Quelle: Uhmann/Wallraven-Lindl.

Das Grundlagenmaterial und der Kenntnisstand über die städtebaulichen Entwicklungen (z. B. über Brachflächen, Gebäudeleerstände, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten der Innenentwicklung, § 1a Abs. 2 Satz 4 Halbsatz 2 BauGB) in der Gemeinde sollten möglichst auf einem aktuellen Stand gehalten und vorhandene planerische Konzeptionen in regelmäßigen Abständen überprüft werden, ggf. sind eine neue Erarbeitung oder eine Aktualisierung angeraten. Vorrätige aktuelle Informationen führen zu erheblichen Entlastungen in den einzelnen Bebauungsplanverfahren, z. B. wenn die Notwendigkeit begründet werden muss, landwirtschaftliche oder als Wald genutzte Flächen in Baugebiete umzuwandeln (§ 1a Abs. 2 Satz 4 Halbsatz 1 BauGB).

Tipp

Unabdingbar für ein wirkungsvolles und rechtzeitiges planerisches Reagieren der Gemeinde ist die stete Beobachtung des Baugeschehens im Gemeindegebiet. So kann es sich bei größeren Städten z. B. empfehlen, Statistiken über gebietsbezogene Anträge/Voranfragen auf Baugenehmigungen und -freistellungen etwa hinsichtlich Art und Maß der baulichen Nutzung oder über Anzeigen des Baubeginns (wenn die Gemeinde untere Bauaufsichtsbehörde ist) zu führen, um in dieser Hinsicht signifikante Entwicklungen wie z. B. Verlängerungen bestehender Genehmigungen aus Spekulationsgründen festzustellen. Es kann sich in bestimmten Gemeinden auch anbieten, die Grundstücksteilungen sorgfältig zu beobachten. Durch den Wegfall der planungsrechtlichen Genehmigungspflicht von Grundstücksteilungen können ebenfalls Fehlentwicklungen eintreten, deren Folgewirkungen häufig nur über einen Bebauungsplan verhindert werden können. Die verbindliche und vorbereitende Bauleitplanung hat das Potenzial, wichtige Impulse für die Entwicklung der Gemeinde zu setzen und Fehlentwicklungen entgegenzusteuern. Dazu bedarf es gegebenenfalls plansichernder Maßnahmen, wie sie die §§ 14 ff. BauGB (Veränderungssperre) oder §§ 24 ff. BauGB (Vorkaufsrechte) vorsehen. Eine Beobachtung der städtebaulichen Entwicklung der Gemeinde erfordert in gewisser Weise auch das in § 4c BauGB festgelegte Monitoring (vgl. im Einzelnen Kap. C 10.5)

Möglichst früh sollte die Gemeinde eine Entscheidung darüber treffen, ob über die gesetzlich vorgesehene Beteiligung hinaus weitere Informationen der Öffentlichkeit und deren Einbeziehung sinnvoll sind. Dies hängt insbesondere von der Bedeutung des Projektes für das Gemeindegebiet insgesamt ab und/oder von der Sensibilität der Umgebungsbebauung des Projektes.

### 3. Wahl des geeigneten Planungsinstruments/-verfahrens

Die Gemeinde sollte in der Vorbereitungsphase frühzeitig klären, mit welchem städtebaulichen Instrument sie ihre planerischen Ziele realisieren kann. Diese Entscheidung betrifft nicht nur die Frage, welche Art von Bebauungsplan und welches Verfahren hierfür geeignet sind. Es ist auch zu klären, ob nicht zweckmäßigerweise ein anderes städtebauliches Instrument zum Einsatz kommen sollte. Entscheidet sich die Gemeinde für das Instrument Bebauungsplan, so hat sie zu prüfen, in welchem Verfahren sie diesen aufstellen kann. Bei der Entscheidung sind sowohl die personellen und finanziellen Ressourcen der Gemeinde als auch ggf. der Zeitdruck zu berücksichtigen. Maßgebend für die Wahl des Instruments sind zudem die bereits bestehenden Planungen. Hier hat die Gemeinde abzuschätzen, inwieweit eine Änderung oder Ergänzung dieser Planungen ausreicht, um ihre planerischen Ziele zu erreichen. Die Gemeinde kann dabei auch zu dem Ergebnis kommen, dass eine Planung nicht erforderlich ist, weil die vorhandenen Planungen gegebenenfalls in Verbindung mit