

Die Bebauungsplanung

Das Baugesetzbuch bestimmt in § 1 Abs. 1 BauGB die Bauleitplanung zum zentralen städtebaulichen Gestaltungsinstrument. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass die städtebauliche Entwicklung nicht vollständig dem "Spiel der freien Kräfte", vgl. BVerfGE 21, 73, 82 f. oder isolierten Einzelentscheidungen nach §§ 34 und 35 BauGB überlassen bleiben soll, sondern der Lenkung und Ordnung durch Planung bedarf. Die Regelungen in §§ 34 und 35 BauGB sind kein vollwertiger Ersatz für einen Bebauungsplan: Sie gelten als **Planersatzvorschriften**, nicht als Ersatzplanung, vgl. BVerwGE 32, 173.

Zugleich ist die Bauleitplanung der Gemeinde nicht zu beliebiger Handhabung, sondern als öffentliche Aufgabe anvertraut, die sie nach Maßgabe des Baugesetzbuchs im Interesse einer geordneten städtebaulichen Entwicklung zu erfüllen hat.

Der Bebauungsplan als verbindlicher Bauleitplan wird gem. § 10 BauGB als **Satzung** (in den Ländern Berlin und Hamburg gem. § 246 Abs. 2 BauGB als Rechtsverordnung) erlassen. Der Bebauungsplan enthält die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung. In dem Bebauungsplan wird bestimmt, ob und was für eine Bebauung zulässig ist. In dem Bebauungsplan wird die mögliche bauliche Nutzungen von allen Grundstücken, die in seinem Geltungsbereich liegen, bestimmt. Festgesetzt wird in einem Bebauungsplan zum Beispiel, ob auf einem Grundstück ein Wohnhaus, ein Bürogebäude oder ein Gewerbebetrieb (Art der baulichen Nutzung) gebaut werden darf. Außerdem trifft der Bebauungsplan Aussagen darüber, wie hoch neue Gebäude sein dürfen, welche Grundflächen sie haben dürfen und welchen Umfang Freiflächen auf Baugrundstücken haben (Maß der baulichen Nutzung). Der für die Fixierung des vorgesehenen Inhalts des Bebauungsplanes zulässige Kreis von Festsetzungen ist in § 9 BauGB abschließend bestimmt.

Der Bebauungsplan ist das **zentrale städtebauliche Steuerungsmittel** der Gemeinde. Es ist Grundlage für die Ausübung des Vorkaufsrechts, vgl. § 24 Abs. 1 Nr. 1 BauGB, für das Umlegungsverfahren, vgl. § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB, für die Enteignung, § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB, für die Vorbereitung der Sanierung § 140 Nr. 4 BauGB, für die städtebaulichen Gebote, vgl. § 175 ff. BauGB, oder Instrument der Entwicklungsmaßnahme gem. § 166 Abs. 1 BauGB.

Was gehört zu einem Bebauungsplan?

Der Bebauungsplan besteht in der Regel aus einer **Planzeichnung**, die nach der Planzeichenverordnung erarbeitet wird und die in zeichnerischer Form die verschiedenen Festsetzungen sowie den Geltungsbereich enthält. Da sich nicht alle möglichen Regelungen in zeichnerischer Form darstellen lassen, wird die Zeichnung zumeist um **textliche Festsetzungen** ergänzt. Zu jedem Bebauungsplan gehört eine **Begründung**, in der die

städtebaulichen Ziele und Festsetzungen des Planes erläutert werden. Ergänzt wird die Begründung durch die **zusammenfassende Erklärung** nach § 10 Abs. 4 BauGB, in dem die Umweltprüfung und die Abwägung zusammengefasst ist. Schließlich gehört zum Bebauungsplan der **Umweltbericht**, der nach der Anlage 1 zum BauGB erstellt wird. Der Bebauungsplan, seine Begründung und die zusammenfassende Erklärung können von jedermann eingesehen werden.

Wen bindet der Bebauungsplan?

Die Regelungen eines Bebauungsplanes sind für die Zulässigkeit von Bauvorhaben für jedermann rechtsverbindlich. Als Angebotsplanung ist der Bebauungsplan durch jedermann umsetzbar. Damit bestimmen die verbindlichen Festsetzungen des Bebauungsplans Inhalt und Schranken des Grundeigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 GG.

Unter welchen Voraussetzungen wird ein Bebauungsplan aufgestellt?

Ob und wann ein Bebauungsplan aufgestellt wird, liegt im **städtebauplanerischen Ermessen** der Gemeinde. Nach § 1 Abs. 3 BauGB sind Bebauungspläne jedoch aufzustellen, „sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.“ Die Gemeinde besitzt für die Frage der städtebaulichen Erforderlichkeit ein sehr weites planerisches Ermessen. Die Gemeinde soll mit der Bauleitplanung bewusst **Städtebaupolitik** betreiben.

Grundsätzlich bleibt es der Einschätzung der Gemeinde überlassen, ob sie einen Bebauungsplan aufstellt, ändert oder aufhebt. Maßgebend sind ihre eigenen städtebaulichen Vorstellungen, vgl. BVerwGE 114, 301, 304. Die Gemeinde darf auch planerische Selbstbeschränkung und Zurückhaltung üben. Sie darf sich je nach den tatsächlichen Gegebenheiten insbesondere darauf verlassen, dass die planersetzenden Vorschriften der §§ 34, 35 BauGB zur Steuerung der städtebaulichen Entwicklung in Teilbereichen ihres Gebiets ausreichen. § 1 Abs. 3 BauGB stellt die Aufstellung eines Bebauungsplans jedoch nicht allein in das Belieben der Gemeinde (**Planungsbefugnis/Planungsfreiraum** - BVerwGE 34, 301, 304), sondern statuiert eine **Planverpflichtung**. § 1 Abs. 3 BauGB ist systematisch und inhaltlich eng mit § 1 Abs. 1 BauGB, der die allgemeine Aufgabe der Bauleitplanung umschreibt, und mit § 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB verbunden, der die Bauleitplanung den Gemeinden zur eigenen Verantwortung überweist. Die Gemeinde muss planen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Mit dem Tatbestandsmerkmal „**sobald**“ stellt der Gesetzgeber auf den Zeitpunkt der Planung ab. Mit dem Begriff „**soweit**“ stellt der Gesetzgeber auf die räumliche Ausdehnung des Bebauungsplans (Geltungsbereich) und auf die inhaltliche Tiefe der planerischen Bestimmungen ab.

Zugleich begründet § 1 Abs. 3 BauGB auch die **Verpflichtung zur planerischen Zurückhaltung**, indem eine Bauleitplanung nicht erfolgen darf, wenn und soweit sie nicht für die

städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. § 1 Abs. 3 BauGB verbindet somit das **Gebot erforderlicher Planungen** mit dem **Verbot nicht erforderlicher Planungen**. So wird § 1 Abs. 3 BauGB durch Pläne verletzt, die einer positiven Planungskonzeption entbehren und der Förderung von Zielen dienen, für deren Verwirklichung die Planungsinstrumente des Baugesetzbuchs nicht bestimmt sind (Verbot der Negativ-Planung, unzulässige Vorratsplanung). Solche Pläne sind nicht erforderlich im Sinne von § 1 Abs. 3 BauGB. § 1 Abs. 3 BauGB ist ferner verletzt, wenn ein Bebauungsplan nicht vollzugsfähig ist, weil seine Umsetzung auf unüberwindbare tatsächliche oder rechtliche Hindernisse stößt, vgl. BVerwGE 116, 144, 146 f. Nicht erforderlich ist ein Bebauungsplan auch, wenn er "Fehlentwicklungen" im Plangebiet oder dessen Umgebung ermöglicht, "städtebauliche Unordnung" schafft, vgl. BVerwG, DVBl 1996, 264, oder sich als "grober" und "einigermaßen offensichtlicher Missgriff" erweist, vgl. BVerwG, DVBl 1971, 759. Das gilt grundsätzlich für die **erstmalige Planung** im Innen- oder Außenbereich ebenso wie für die **inhaltliche Änderung** oder Aufhebung eines bestehenden Bauleitplans.

Nach seinem eindeutigen Wortlaut verpflichtet § 1 Abs. 3 BauGB zur Aufstellung eines Bebauungsplans, sobald und soweit dies aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist. Der Gesetzgeber bringt damit zum Ausdruck, dass sich das planerische Ermessen der Gemeinde aus städtebaulichen Gründen **objektivrechtlich** zu einer strikten Planungspflicht verdichten kann;

Eine objektive Planungspflicht der Gemeinde wird durch § 1 Abs. 3 BauGB dann begründet, wenn die städtebauliche Entwicklung und Ordnung ein planerisches Einschreiten der Gemeinde erfordert, die Gemeinde aber entweder kein umsetzbares städtebauliches Konzept besitzt oder "konzeptionell" an einer Genehmigungspraxis auf der Grundlage von §§ 34, 35 BauGB festhalten will. Das Planungsermessen der Gemeinde verdichtet sich im unbeplanten Innenbereich zur strikten Planungspflicht, wenn **qualifizierte städtebauliche Gründe von besonderem Gewicht** vorliegen. Ein qualifizierter (gesteigerter) Planungsbedarf besteht, wenn die Genehmigungspraxis auf der Grundlage von § 34 Abs. 1 und 2 BauGB städtebauliche Konflikte auslöst oder auszulösen droht, die eine Gesamtkoordination der widerstreitenden öffentlichen und privaten Belange in einem förmlichen Planungsverfahren dringend erfordern. Die Gemeinde muss planerisch einschreiten, wenn ihre Einschätzung, die planeretzende Vorschrift des § 34 BauGB reiche zur Steuerung der städtebaulichen Ordnung und Entwicklung aus, eindeutig nicht mehr vertretbar ist. Dieser Zustand ist jedenfalls dann erreicht, wenn **städtebauliche Missstände** oder **Fehlentwicklungen** bereits eingetreten sind oder in naher Zukunft einzutreten drohen. Die Planungspflicht entsteht nicht schon dann, wenn ein planerisches Einschreiten einer geordneten städtebaulichen Entwicklung dienen würde und deshalb "vernünftigerweise geboten" wäre. Sie setzt besonders gewichtige Gründe voraus und besitzt Ausnahmecharakter. Anhaltspunkte für das Vorliegen eines qualifizierten planerischen Handlungsbedarfs lassen sich etwa aus der für Sanierungsmaßnahmen geltenden Definition der städtebaulichen Missstände in § 136 Abs. 2 und 3 BauGB gewinnen.

Wer stellte den Bebauungsplan in Berlin auf?

In Berlin liegt Zuständigkeit für die Entscheidung, ob ein Bebauungsplan aufgestellt werden soll/muss, zunächst bei den Bezirken, die auch in der Regel die Bebauungspläne aufstellen (Stadtplanungsämter). Von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung wird das Verfahren nur durchgeführt, wenn es sich um

- Gebiete von außergewöhnlicher stadtpolitischer Bedeutung (§ 9 Ausführungsgesetz zum Baugesetzbuch - AGBauGB) oder
- einen Plan zur Verwirklichung von Erfordernissen der Verfassungsorgane des Bundes (Hauptstadt § 8 AGBauGB) handelt.

Wenn dringende Gesamtinteressen Berlins betroffen sind (§ 7 AGBauGB) kann zudem die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung ein Verfahren einleiten oder unter bestimmten Voraussetzungen ein im Bezirk eingeleitetes laufendes Verfahren an sich ziehen, um es weiterzuführen bzw. einzustellen.

Wie ist sich das Verhältnis zwischen Bebauungsplan und Flächennutzungsplan?

Die Festsetzungen im Bebauungsplan sind gem. § 8 Abs. 2 BauGB aus den Vorgaben des Flächennutzungsplans zu entwickeln (**Entwicklungsgebot**). Dadurch konkretisiert der Bebauungsplan die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde, die im Flächennutzungsplan nur in den Grundzügen dargestellt ist.

Das Entwicklungsgebot verlangt nicht die strikte Übernahme der im Flächennutzungsplan enthaltenen Planung in den Bebauungsplan; vielmehr genügt es, wenn die im Flächennutzungsplan dargestellte Grundkonzeption der Gemeinde im Bebauungsplan planerisch fortentwickelt wird, vgl. BVerwG, BRS 50 Nr. 36. Insbesondere steht der Annahme der Entwicklung des Bebauungsplans aus dem Flächennutzungsplan noch nicht entgegen, dass der Bebauungsplan von Letzterem etwa bezüglich der Art oder des Maßes der baulichen Nutzung oder von dessen räumlichen Grenzen geringfügig abweicht (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Februar 1975, BRS 29 Nr. 8).

Wie ist das Verhältnis zwischen dem Bebauungsplan und der Landes-Regionalplanung?

Der Bebauungsplan ist gem. § 1 Abs. 4 BauGB an die Ziele der übergeordneten Raumplanung (Regionalplan, Landesentwicklungsplan) anzupassen. Das "Anpassen" im Sinne des § 1 Abs. 4 BauGB bedeutet, dass die Ziele der Raumordnung und Landesplanung in der Bauleitplanung je nach dem Grad ihrer Aussageschärfe konkretisierungsfähig sind, nicht aber im Wege der

Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB überwunden werden können (vgl. BVerwGE 90, 329 = ZfBR 1992, 280). Danach kann eine Gemeinde die in einem Ziel der Raumordnung und Landesplanung enthaltene Vorgabe zielkonform ausgestalten und die Wahlmöglichkeiten voll ausschöpfen, die ihr dabei zu Gebote stehen; sie kann diese aber nicht im Wege der Abwägung überwinden. Soweit der Gemeinde danach eine Möglichkeit der Abwägung verbleibt, ist es ersichtlich rechters, wenn sie sich an weiterführenden Zielen eines regionalen Raumordnungsplans orientiert.

Wie erfolgt die Abwägung?

Nach § 1 Abs. 7 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Aus diesen Anforderungen ist eine Abwägungs(fehler)lehre entwickelt, die sowohl Maßstab für die Abwägung als auch für die Überprüfung der Abwägung sind.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts lassen sich folgende Kategorien von Abwägungsfehlern unterscheiden.

- Das Gebot gerechter Abwägung ist verletzt, wenn eine (sachgerechte) Abwägung überhaupt nicht stattfindet (**Abwägungsausfall**).
- Das Gebot gerechter Abwägung ist verletzt, wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss (**Abwägungsdefizit**). Bei der Überplanung eines bereits bebauten Gebiets erfordert die von Amts wegen gebotene Ermittlung der abwägungsrelevanten Gesichtspunkte eine erkennbare Bestandsaufnahme, vgl. OVG Frankfurt (Oder), Urteil vom 25. Mai 2005 - 3 D 62/01.NE.
- Das Gebot gerechter Abwägung ist verletzt, wenn die Bedeutung der betroffenen privaten Belange verkannt wird (**Abwägungsfehleinschätzung**). Die Gemeinde muss sich im Rahmen der Aufbereitung des Abwägungsmaterials deshalb ausreichend Klarheit über die (immissionsschutzrechtlichen) Auswirkungen der Planung verschaffen.
- Das Gebot gerechter Abwägung ist verletzt, wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen Belangen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (**Abwägungsdisproportionalität**). Das Gewicht des durch die Bebauungsplans verursachten Eingriffs in eine bestehende Nutzung muss zur Dringlichkeit der vom Normgeber beurteilten Interessen in einem angemessenen Verhältnis stehen, vgl. BVerwGE 88, 191. So fordert die im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigende Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG, dass in erster Linie Vorkehrungen getroffen werden, die eine unverhältnismäßige Belastung des Eigentümers real vermeiden und die Privatnützigkeit des Eigentums so weit wie möglich erhalten vgl.

BVerfG, NVwZ 2003, 727, 728. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip verlangt eine dreifache Rechtfertigung des Eingriffs:

1. Es müssen hinreichend gewichtige städtebaulich beachtliche Allgemeinbelange für die Planung der Gemeinde bestehen.
2. Der mit der Festsetzung zulässigerweise verfolgte Zweck darf nicht auch unter weitgehender Schonung betroffener Rechte oder Rechtspositionen zu erreichen sein.
3. Das Gewicht des Eingriffs steht auch zur Dringlichkeit der vom Plangeber beurteilten Interessen in einem angemessenen Verhältnis.

Bei der Inanspruchnahme von Grundeigentum ist dem Grundsatz des geringst möglichen Eingriffs als Element des Verhältnismäßigkeitsprinzips unbedingt Geltung zu verschaffen. Es muss also stets geprüft werden, ob es ein milderes Mittel gibt, das zur Zweckerreichung gleich geeignet ist, den Eigentümer aber weniger belastet vgl. BVerwG, BauR 2002, 1660.

- Das Gebot gerechter Abwägung ist verletzt, bei einer unzulässigen Bindung und einseitigen Festlegung der Gemeinde, die ein ordnungsgemäßes Abwägungsverfahren nicht mehr erlaubt (**subjektive Abwägungssperre**). Allerdings ist eine Bauleitplanung nicht ohne weiteres deshalb fehlerhaft, weil ihr ein (Folgekosten-)Vertrag vorausgegangen ist und sich das auf die den Plan tragende Abwägung ausgewirkt hat, vgl. BVerwGE 45, 309. Je stärker und umfassender die durch Vorentscheidungen geschaffenen Bindungen jedoch sind, um so mehr droht dem Beteiligungsverfahren und der Abwägung die Gefahr, zu einer funktionslosen Förmlichkeit zu werden. Was dem Abwägungsvorgang und dem Beteiligungsverfahren den ihnen zugedachten Sinn nimmt, ist nämlich die Verlagerung von Entscheidungen als solche; ohne Rücksicht darauf, auf welche Weise diese Verlagerung geschieht und wie die dabei geschaffenen Bindungen zu klassifizieren sind. Dabei ist unerheblich, ob die von der Gemeinde eingegangenen Bindungen mehr rechtliche oder mehr tatsächliche Qualität haben. Zumal erfahrungsgemäß die mehr tatsächlichen Bindungen nicht selten sowohl in ihrer Wirkung massiver als auch in ihrer Angemessenheit fragwürdiger sind.

Gleichwohl sind Abwägungssperren, die "an sich" schädlich sind, die auf selbstbindende, offensichtlich eine bestimmte Planung in bestimmter Richtung beeinflussende Entscheidungen zurückgehen, unter **drei** (kumulativen) Voraussetzungen mit § 1 Abs. 7 BauGB vereinbar (BVerwGE 45, 309):

1. muß die Vorwegnahme der Entscheidung als Vorwegnahme - auch unter dem Gesichtswinkel des dadurch belasteten Anregungsverfahrens - sachlich gerechtfertigt sein.
2. muß bei der Vorwegnahme die planungsrechtliche Zuständigkeitsordnung gewahrt bleiben, d.h. es muß, soweit die Planung dem Gemeinderat obliegt, dessen

Mitwirkung an den Vorentscheidungen in einer Weise gesichert werden, die es gestattet, die Vorentscheidungen (auch) dem Rat zuzurechnen.

3. endlich darf die vorgezogene Entscheidung - und auch dies insbesondere unter Beachtung gerade ihrer planerischen Auswirkung - nicht inhaltlich zu beanstanden sein. Sie muß insbesondere den Anforderungen genügen, denen sie genügen müßte, wenn sie als Bestandteil des abschließenden Abwägungsvorganges getroffen würde.

Diese drei Punkte verpflichten zu einer gerechten Abwägung, und zwar sowohl eines sachgerechten Abwägungsvorganges als auch eines nicht zu mißbilligenden Abwägungsergebnisses, vgl. BVerwGE 45, 309.

- Das Gebot gerechter Abwägung ist verletzt, bei einem rechtserheblichen Abweichen der Planregelungen vom Abwägungsergebnis.

Innerhalb des durch die Abwägungs(fehler)lehre so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot jedoch nicht verletzt, wenn sich die zur Planung berufene Gemeinde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung des anderen entscheidet, vgl. BVerwGE 34, 301, 309.

Die damit umrissenen Anforderungen richten sich grundsätzlich sowohl an den **Abwägungsvorgang** als auch an das **Abwägungsergebnis**, vgl. BVerwGE 45, 309. Das Abwägungsgebot verlangt sowohl vom Abwägungsvorgang als auch vom Abwägungsergebnis, dass gewichtige Belange nicht einfach übersehen werden.

Maßgebend für die Beurteilung der Abwägung ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bebauungsplan, vgl. § 214 Abs. 3 BauGB. Die Abwägung als Vorgang setzt insbesondere voraus, dass das Beteiligungsverfahren nach §§ 3 ff. BauGB vollständig durchgeführt wurde. Die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens sind die Grundlage, auf der der - abschließende - Vorgang des Abwägens stattzufinden hat.

Mängel im Abwägungsvorgang sind nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind (§ 214 Abs. 3 BauGB).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts liegt ein **offensichtlicher Mangel** im Abwägungsvorgang nicht schon dann vor, wenn Planbegründung und Aufstellungsvorgänge keinen ausdrücklichen Hinweis darauf enthalten, dass der Plangeber sich mit bestimmten Umständen abwägend befasst hat. Vielmehr kann ein offensichtlicher Mangel nur dann

angenommen werden, wenn konkrete Umstände positiv und klar auf einen solchen Mangel hindeuten, vgl. BVerwG, NVwZ 1992, 662, 663; NVwZ 1995, 692, 693. Damit bleibt alles das beachtlich, was zur „äußeren“ Seite des Abwägungsvorgangs derart gehört, dass es auf **objektiv erfassbaren Sachumständen** beruht. Fehler und Irrtümer, die z.B. die Zusammenstellung und Aufbereitung des Abwägungsmaterials, die Erkenntnis und Einstellung aller wesentlichen Belange in die Abwägung oder die Gewichtung der Belange betreffen und sich etwa aus Akten, Protokollen, aus der Entwurfs- oder Planbegründung oder aus sonstigen Unterlagen ergeben, sind „offensichtlich“ und daher, wenn sich für ihr Vorliegen Anhaltspunkte ergeben, vom Gericht - gegebenenfalls auch durch Beweiserhebung - aufzuklären. Was dagegen zur „inneren“ Seite des Abwägungsvorgangs gehört, was also die **Motive**, die etwa **fehlenden oder irrigen Vorstellungen** der an der Abstimmung beteiligten Mitglieder des Planungsträgers betrifft, gehört nicht zu den offensichtlichen Mängeln. Diese Mängel lassen die Gültigkeit des Plans unberührt, vgl. BVerwGE 64, 33, 38. So ist die unterbliebene Bestandaufnahme hinsichtlich der in dem Geltungsbereich tatsächlich vorhandenen Nutzungen bei der Zusammenstellung und Aufbereitung des Abwägungsmaterials schon deshalb ein „offensichtlicher“ Mangel, weil sie - wie dargelegt - ohne weiteres aus dem Aufstellungsvorgang und der Planbegründung hervorgeht.

Ein Mangel im Abwägungsvorgang ist auf das Abwägungsergebnis von Einfluss, wenn nach den Umständen des Einzelfalls die **konkrete Möglichkeit eines solchen Einflusses** besteht, was etwa dann der Fall ist, wenn sich an Hand der Planunterlagen oder sonst erkennbarer oder nahe liegender Umstände die Möglichkeit abzeichnet, dass der Mangel im Abwägungsvorgang von Einfluss auf das Abwägungsergebnis gewesen sein kann. Hat sich die Gemeinde von einem unzutreffend angenommenen Belang leiten lassen und sind andere Belange, die das Abwägungsergebnis rechtfertigen könnten, weder im Aufstellungsverfahren angesprochen noch sonst ersichtlich, so ist die unzutreffende Erwägung auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen, vgl. BVerwG, NVwZ 1992, 663, 664.

Was ist ein vorhabenbezogener Bebauungsplans?

Der Einleitung eines Verfahrens zur Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans im Sinne von § 12 BauGB setzt den Antrag eines Investors/Vorhabenträgers, der ein bestimmtes Vorhaben verwirklichen will, voraus. Der vorhabenbezogene Bebauungsplan ist immer dann erforderlich, wenn der Vorhabenträger das Vorhaben nicht bereits auf der Grundlage des bestehenden Planungsrechts (§§ 34, 35 BauGB, Bebauungsplan) verwirklichen kann.

Grundlage des vorhabenbezogenen Bebauungsplans ist ein vom Vorhabenträger zu erstellender und mit der Gemeinde (Bezirk oder Senatsverwaltung für Stadtentwicklung) abgestimmter Vorhaben- und Erschließungsplan.

Der Vorhabenträger muss zudem gem. § 12 Abs. 1 BauGB bereit und in der Lage sein, das

Vorhaben innerhalb einer bestimmten Frist zu realisieren. Um die Verwirklichung der Planung sicherzustellen, schließt die planaufstellende Gemeinde mit dem Vorhabenträger einen Durchführungsvertrag ab, der eine Bauverpflichtung mit konkreten Fristen enthalten muss. In der Regel enthält der Durchführungsvertrag darüber hinaus Vereinbarungen zur Erschließung des Vorhabengrundstücks sowie zur Kostenübernahme für notwendige Erschließungs- und naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen. Werden die Fristen für die Durchführung des Vorhabens nicht eingehalten, soll die aufstellende Verwaltung den Plan aufheben.

Bei den Festsetzungen des vorhabenbezogenen Bebauungsplans hat die planaufstellende Gemeinde einen vergleichsweise größeren Gestaltungsspielraum, da sie nicht an den abschließenden Katalog der Festsetzungen gem. § 9 BauGB gebunden ist, vgl. § 12 Abs. 3 Satz 2 BauGB. Es können in einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan also weitergehende Festsetzungen in den Plan aufgenommen werden, etwa solche, die den Betriebsablauf des Vorhabens oder fachgesetzliche Aspekte ohne bodenrechtliche Relevanz betreffen.

Wie kann die Bauleitplanung gesichert werden?

Plansicherungsinstrumente sind die Zurückstellung des Baugesuchs (§ 15 BauGB) und die Veränderungssperre (§ 14 BauGB). Durch diese Instrumente kann die Gemeinde sicherstellen, dass die Bauleitplanung nicht durch eine zwischenzeitlich erfolgte bauliche oder sonstige Nutzung der Grundstücke dem Geschehen hinterherläuft oder durch die tatsächliche Entwicklung überholt wird und damit leerläuft.

Voraussetzung für den Einsatz der Plansicherungsinstrumente ist eine **schutzfähige Planung**. Eine Veränderungssperre darf nicht aufgestellt werden, wenn sich das aus dem Aufstellungsbeschluss ersichtliche Planungsziel bzw. Planungskonzept im Wege planerischer Festsetzung nicht erreichen oder nicht verwirklichen lässt, wenn der beabsichtigte Bauleitplan einer **positiven Planungskonzeption** entbehrt und der Förderung von Zielen dient, für deren Verwirklichung die Planungsinstrumente des Baugesetzbuchs nicht bestimmt sind, oder wenn rechtliche Mängel schlechterdings nicht behebbar sind, vgl. BVerwG, NVwZ 1994, 685 m.w.N.

Eine Veränderungssperre darf deshalb erst erlassen werden, wenn die Planung, die sie sichern soll, ein Mindestmaß dessen erkennen lässt, was Inhalt des zu erwartenden Bebauungsplans sein soll, vgl. BVerwGE 51, 121. Wesentlich ist dabei, dass die Gemeinde bereits positive Vorstellungen über den Inhalt des Bebauungsplans entwickelt hat. Eine Negativplanung, die sich darin erschöpft, einzelne Vorhaben auszuschließen, reicht nicht aus. Denn wenn Vorstellungen über die angestrebte Art der baulichen Nutzung der betroffenen Grundflächen fehlen, ist der Inhalt des zu erwartenden Bebauungsplans noch offen. Die nachteiligen Wirkungen der Veränderungssperre wären - auch vor dem Hintergrund des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG - nicht erträglich, wenn sie zur Sicherung einer Planung dienen sollte, die sich in ihrem Inhalt noch in keiner Weise absehen lässt vgl. BVerwGE 51, 121, 128. Ein Mindestmaß an konkreter planerischer Vorstellung gehört auch zur Konzeption des § 14 BauGB. Nach seinem

Absatz 2 Satz 1 kann eine Ausnahme von der Veränderungssperre zugelassen werden, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Ob der praktisch wichtigste öffentliche Belang, nämlich die Vereinbarkeit des Vorhabens mit der beabsichtigten Planung, beeinträchtigt ist, kann aber nur beurteilt werden, wenn die planerischen Vorstellungen der Gemeinde nicht noch völlig offen sind. Zweck der Veränderungssperre ist es, eine bestimmte Bauleitplanung nicht jedoch lediglich die Planungszuständigkeit (die Planungshoheit der Gemeinde) zu sichern. Eine Veränderungssperre darf deshalb nicht aufgestellt werden, wenn die Gemeinde damit erst Zeit für die Entwicklung eines bestimmten Planungskonzepts zu gewinnen sucht. Die "Absicht zu planen" genügt für eine Veränderungssperre nicht. Zwar kann der Wunsch, ein konkretes Bauvorhaben zu verhindern, das - legitime - Motiv für den Erlass einer Veränderungssperre sein. Eingesetzt werden darf dies Institut jedoch nur, wenn die Gemeinde ein bestimmtes Planungsziel, und zwar ein "positives" Planungsziel, besitzt oder aus Anlass eines Bauantrags entwickelt und deshalb das Entstehen vollendeter Tatsachen verhindern will. Verlangt wird nur ein Mindestmaß der zu sichernden Planung. Das Konkretisierungserfordernis darf nicht überspannt werden darf, weil sonst die praktische Tauglichkeit der Veränderungssperre verloren gehen würde. Zudem braucht sich die Gemeinde im Allgemeinen nicht bereits zu Beginn des Aufstellungsverfahrens auf ein bestimmtes Planungsergebnis festzulegen. Denn es ist gerade der Sinn der Vorschriften über die Planaufstellung, dass der Bebauungsplan innerhalb des Planungsverfahrens - insbesondere unter Beachtung des Abwägungsgebotes - erst erarbeitet wird. Entscheidend für den Einsatz der Plansicherungsinstrumente ist also, dass ein Konzept besteht und dieses nicht erst im Planungsverfahren entwickelt werden soll, vgl. BVerwGE 120, 138 ff.

Welche Einflussmöglichkeiten haben die Bürgerinnen und Bürger?

Im Rahmen des Aufstellungsverfahrens von Bebauungsplanverfahren haben die Bürger in zwei Stufen die Möglichkeit sich zu beteiligen:

1. Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 3 Abs. 1 BauGB)

In der 1. Stufe der Bürgerbeteiligung werden die Bürger möglichst frühzeitig über die Planungsabsichten informiert. Gegenstand der Information sind die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, mögliche Planalternativen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung des Plangebietes in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung. Hierzu werden die Pläne öffentlich ausgestellt. Die Bürger haben die Möglichkeit, mit Vertretern der Gemeinde oder deren Beauftragter die Planungsabsichten zu diskutieren. Formen der frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung sind Bürgerversammlungen und/oder Ausstellungen. Wann und wo die Planungen ausgestellt und die öffentlichen Informationen und Diskussionen stattfinden werden, wird ortsüblich im Amtsblatt bekannt gemacht.

In einzelnen Fällen kann auf die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung verzichtet werden, wenn

- ein Bebauungsplan aufgestellt oder aufgehoben wird und sich dies auf das Plangebiet und die Nachbargebiete nicht oder nur unwesentlich auswirkt (§ 3 Abs. 1 BauGB) oder
- die Unterrichtung und Erörterung bereits zuvor auf anderer Grundlage erfolgt sind (§ 3 Abs. 1 BauGB) oder
- im vereinfachten Verfahren nach § 13 Abs. 2 Nr. 1 BauGB oder
- im Verfahren der Innenentwicklung nach § 13 Abs. 2 Nr. 1 BauGB.

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung erstellt die Gemeinde einen Planentwurf für das weitere Planverfahren.

2. Öffentliche Auslegung gem. § 3 Abs. 2 BauGB

In der 2. Stufe der Bürgerbeteiligung wird der innerhalb der Gemeinde abgestimmte Planentwurf einschließlich der Begründung für die Dauer eines Monats öffentlich ausgelegt. Ort und Dauer dieser öffentlichen Auslegung werden mindestens eine Woche vorher ortsüblich (Die Ortsüblichkeit der Bekanntmachung ist in der Hauptsatzung der Gemeinde definiert.) bekannt gemacht. Während der öffentlichen Auslegung kann jedermann Anregungen und Änderungswünsche zu den Plänen vorbringen.

Die Verwaltung wertet die Anregungen aus und legt sie der Gemeindevertretung, in Berlin der Bezirksverordnetenversammlung (BVV) bzw. dem Abgeordnetenhaus zur Abwägung und Entscheidung vor. Die Gemeindevertretung bzw. die BVV/das Abgeordnetenhaus wägen die öffentlichen und privaten Belange gem. § 1 Abs. 7 BauGB gegeneinander und untereinander gerecht ab. Sie entscheiden darüber, welche Belange den Vorzug vor anderen Belangen erhalten, wie im Falle konkurrierender oder konfligierender Belange ein Ausgleich geschaffen werden kann und welche Belange zurückgewiesen werden. Den Personen, die sich im Auslegungsverfahren beteiligt haben, wird das Ergebnis der Entscheidung schriftlich mitgeteilt.