Planen, Bauen, Erneuern

Auszug aus den Informationen zum neuen Städtebaurecht des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (http://www.bmvbw.de/Bestellservice-und-Downloads-.370.2000/Planen-Bauen-Erneuern.htm)

Am 20.07.2004 ist das Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) in Kraft getreten. Anlass für Änderungen des BauGB war die Umsetzung der Europäischen Richtlinie zur Prüfung der Umweltauswirkungen. Diese Änderungen sind im nachfolgenden Text ***nicht enthalten****.*

1. Kurzüberblick: Was steht im Baugesetzbuch (BauGB)?

1.1 Die zwei Stufen der Bauleitplanung

Die städtebauliche Planung in den Städten und Gemeinden der Bundesrepublik Deutschland stützt sich im Wesentlichen auf zwei Planungsstufen: Auf den Flächennutzungsplan als vorbereitenden Plan und auf Bebauungspläne als verbindliche Bauleitpläne. Der Flächennutzungsplan ist ein Plan für das ganze Gemeindegebiet. In ihm wird die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung für das ganze Gemeindegebiet in ihren Grundzügen dargestellt. Bebauungspläne sind aus dem Flächennutzungsplan heraus zu entwickeln. Sie setzen die bauliche Nutzbarkeit der Grundstücke im Plangebiet verbindlich fest.

Angesichts der großen Bedeutung dieser beiden Pläne für das Gemeinwesen, für die Eigentümer und für die gesamte Bevölkerung enthält das BauGB Planungsgrundsätze und Verfahrensregeln für die Aufstellung der Bauleitpläne. Diese Vorschriften stehen am Anfang des Gesetzes. Die Bauleitpläne sind von der jeweils zuständigen Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen. Es bestehen Pflichten zur Beteiligung der Bürger und der Behörden, die von der Planung berührt werden. Nachdem der Flächennutzungsplan öffentlich ausgelegen hat und von der Gemeindevertretung beschlossen worden ist, muss er der höheren Verwaltungsbehörde vorgelegt werden. Der Flächennutzungsplan muss von ihr genehmigt werden. Bebauungspläne, die aus dem Flächennutzungsplan entwickelt sind, unterliegen nach dem BauGB keiner Anzeigepflicht, eine Anzeigepflicht kann jedoch durch Landesrecht vorgeschrieben werden.

1.2 Public-Private-Partnership

Oftmals sind Gemeinden aus personellen oder finanziellen Gründen nicht in der Lage, erwünschte städtebauliche Maßnahmen vorzubereiten, Bebauungspläne oder sonstige städtebauliche Satzungen auszuarbeiten und durchzuführen. Durch städtebauliche Verträge können diese Aufgaben auf Dritte übertragen werden (§ 11), um so Hindernisse für die Durchführung von Maßnahmen im Interesse aller Beteiligten zu beseitigen.

Für konkrete Bauprojekte kann über einen zwischen Gemeinde und einem Vorhabenträger abgestimmten Vorhaben- und Erschließungsplan eine zügige Verwirklichung der Maßnahmen erreicht werden (vorhabenbezogener Bebauungsplan, § 12). Auch hier kann die Zusammenarbeit von öffentlichem und privatem Bereich Vorteile bringen. Dabei bleiben die Anforderungen an eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung und die Beteiligung der Betroffenen voll gewahrt.

1.3 Nachhaltige Entwicklung und Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen

Die Städtebaurechtsnovelle 1997 sieht zur Stärkung einer nachhaltigen Entwicklung, insbesondere zur verbesserten Integration umweltbezogener Anforderungen in das Baugesetzbuch wichtige Änderungen vor. Die Planungsleitlinie der nachhaltigen Entwicklung wird an vorderster Stelle in das BauGB aufgenommen. Vor allem die Integration der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung soll die notwendige Berücksichtigung der Umweltbelange in der örtlichen Bauleitplanung sicherstellen und unterstützen. Ein besonderes Anliegen ist dabei, durch die räumliche Entkopplung von Eingriffen in Natur und Landschaft und dem von der Gemeinde nach der erforderlichen Abwägung für notwendig erachteten Ausgleich insgesamt stadtökologisch günstige Ergebnisse zu erzielen. Hierdurch wird der Außenbereich aufgewertet und die Innenentwicklung gefördert. Damit werden letztlich auch Kostenvorteile für den Bauherren ermöglicht, indem für den Ausgleich nicht mehr unbedingt auf teures Bauland zurückgegriffen werden muss.

1.4 Die Sicherung der Bauleitplanung

Für die Zeit der Aufstellung von Bebauungsplänen gibt das Gesetz den Gemeinden das Instrument der Veränderungssperre an die Hand. Mit ihrer Hilfe kann verhindert werden, dass in diesem Zeitraum Fakten geschaffen werden, die den Zielen des künftigen Plans entgegenstehen. Der Sicherung der Bauleitplanung dienen auch die Teilungsgenehmigung und die gemeindlichen Vorkaufsrechte. Damit kann die Gemeinde im Geltungsbereich eines Bebauungsplans oder einer eigens dazu erlassenen Satzung bestimmte Grundstücke erwerben, insbesondere solche, die sie zur Verwirklichung der Planung für den öffentlichen Bedarf benötigt. Ein allgemeines Vorkaufsrecht steht der Gemeinde auch für unbebaute Grundstücke im Außenbereich zu, wenn die betreffende Fläche im Flächennutzungsplan als Wohnfläche oder Wohngebiet dargestellt ist. Ein allgemeines Vorkaufsrecht besteht auch an unbebauten Grundstücken, die nach einem Bebauungsplan oder nach der Umgebungsbebauung

vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können. Der Gemeinde wird bei der Ausübung des Vorkaufsrechts generell die Möglichkeit eingeräumt, die Entschädigung auf der Grundlage des Verkehrswertes zu errechnen. Um dem besonderen Sicherungsbedürfnis der Bauleitplanung im beplanten Bereich Rechnung zu tragen, kann die Gemeinde für den einzelnen Bebauungsplan durch Erlass einer entsprechenden Satzung die Genehmigungspflicht für die Teilung von Grundstücken anordnen, soweit dies nicht landesrechtlich ausgeschlossen ist. Damit soll verhindert werden, dass die Teilung oder die mit ihr bezweckte Nutzung zu einem Grundstückszustand führt, der mit den Festsetzungen des Bebauungsplans unvereinbar ist. In den übrigen Bereichen der Gemeinde, d.h. im unbeplanten Innenbereich und im Außenbereich sind Grundstücksteilungen genehmigungsfrei. In bestimmten Fremdenverkehrsorten kann auch die Begründung insbesondere von Wohnungseigentum durch eine Satzung unter Genehmigungsvorbehalt gestellt werden, um eine städtebaulich nachteilige Zunahme von Zweitwohnungen zu verhindern.

1.5 Die Zulässigkeit von Vorhaben

Die Vorschriften über die "Zulässigkeit von Vorhaben`` sind aus der Sicht derjenigen, die wissen wollen, was auf einem bestimmten Grundstück gebaut oder nicht gebaut werden darf, die zentralen Vorschriften des BauGB. Mit ihnen wird geregelt, ob ein bauliches Vorhaben in planungsrechtlicher Hinsicht zulässig oder unzulässig ist. Aus diesem Grund sind die Regeln über die Zulässigkeit von Vorhaben in dieser Broschüre an den Anfang der Einzelkapitel gestellt worden. Vorab ist Folgendes festzuhalten: Das BauGB unterscheidet bei der Zulässigkeit von Vorhaben drei Fallgruppen:

Die erste Fallgruppe betrifft Grundstücke, die im Geltungsbereich eines "qualifizierten „Bebauungsplans liegen. Ein „qualifizierter“ Bebauungsplan ist dann gegeben, wenn der Plan bestimmte Mindestfestsetzungen enthält, und zwar Vorschriften über:

- Art und Maß der baulichen Nutzung,
- die überbaubaren Grundstücksflächen und die örtlichen Verkehrsflächen.

Ein Vorhaben ist bauplanungsrechtlich zulässig, wenn es den Festsetzungen eines solchen „qualifizierten“ Bebauungsplans nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist. Dem qualifizierten Bebauungsplan ist der vorhabenbezogene Bebauungsplan aufgrund eines von einem Vorhabenträger mit der Gemeinde abgestimmten „Vorhaben- und Erschließungsplans gleichgestellt. Auch hier beurteilt sich die planungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens nur nach den Festsetzungen des Bebauungsplans.

Die zweite Fallgruppe betrifft Grundstücke ohne „qualifizierten“ Bebauungsplan, die innerhalb von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen liegen. Der wichtigste Maßstab der Zulässigkeit ist hier die vorhandene Umgebung: Das beabsichtigte Vorhaben muss sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die vorhandene Eigenart der näheren Umgebung „einfügen“.

Die dritte Fallgruppe betrifft den Außenbereich. Wenn ein Grundstück nicht im Geltungsbereich eines qualifizierten Plans liegt und auch nicht innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils, dann gehört es zum Außenbereich. Der Außenbereich soll im Grundsatz von der Bebauung freigehalten werden. Einzelne Vorhaben dürfen jedoch auch hier errichtet werden. Wichtigstes Beispiel für im Außenbereich zulässige Vorhaben sind Gebäude für landwirtschaftliche Betriebe. Einzelheiten über die Regelung der Zulässigkeit von baulichen Vorhaben werden im anschließenden Kapitel II. erläutert.

1.6 Entschädigung aufgrund von Planungen

Durch die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bebauungsplänen können dem Eigentümer Vermögensnachteile entstehen. Das BauGB sieht in den §§ 39 bis 44 Regelungen über Entschädigungsansprüche des Grundstückseigentümers insbesondere gegen die Gemeinde vor. Hauptanwendungsfälle sind der Ersatz des Vertrauensschadens (§ 39), die Entschädigung in Geld oder durch Übernahme (§ 40) und die Entschädigung bei Änderung oder Aufhebung einer zulässigen Nutzung (§ 42). Die Vorschriften enthalten detaillierte Regelungen unter Berücksichtigung der Belange des Eigentümers und der Erfordernisse einer geordneten städtebaulichen Entwicklung.

1.7 Bodenordnung, Enteignung, Erschließung

Zum Recht der Bodenordnung gehören die Umlegung und die Grenzregelung. Umlegung und Grenzregelung sind amtliche Verfahren, mit deren Hilfe ungünstige Grundstücksgrenzen so verändert werden können, dass zweckmäßig gestaltete Grundstücke entstehen. Die Umlegung ergreift ein ganzes Gebiet. Die Grenzregelung betrifft nur einzelne Grundstücke.

Der dem Umlegungsrecht nachfolgende Abschnitt über das Enteignungsrecht enthält die notwendigen Vorschriften für die Fälle, in denen im Interesse des allgemeinen Wohls im Zusammenhang mit der Bauleitplanung und ihrer Umsetzung in die Praxis eine Enteignung erforderlich ist. Wenn ein bestimmter, im BauGB definierter Zweck auf andere Weise nicht erreichbar ist, darf als letztes Mittel die Enteignung eingesetzt werden (hauptsächlich geht es um die Beschaffung von Grundstücken, für die eine Gemeinbedarfsnut-

zung verbindlich festgesetzt ist). Für jede Enteignung ist Entschädigung zu leisten. Die Entschädigung bemisst sich grundsätzlich nach dem Betrag, den der Eigentümer auf dem Grundstücksmarkt für das Grundstück ohne Berücksichtigung besonderer Umstände hätte erzielen können. Im besonderen Fall kann er auch Ersatzland beanspruchen.

Von großer Bedeutung sind die Vorschriften über die Erschließung. Ohne gesicherte Erschließung ist die bauliche Nutzung von Grundstücken unzulässig. Die Erschließung von Grundstücken umfasst ihren Anschluss an das öffentliche Straßennetz, an die Wasserver- und -entsorgung, an Energie- und gegebenenfalls auch Fernheizungsleitungen, ggf. die Errichtung von Grünanlagen innerhalb der Baugebiete und Immissionsschutzanlagen. Sie ist Aufgabe der Gemeinde. Das Erschließungsbeitragsrecht ist im BauGB geregelt. Mit der Änderung des Grundgesetzes vom 27. 10. 1994 ist jedoch die Gesetzgebungskompetenz auf die Länder übergegangen. Nach Artikel 125a GG gilt das Bundesrecht fort, es kann aber durch Landesrecht ersetzt werden.

1.8 Recht der Stadterhaltung und Stadterneuerung

Die Erhaltung und Erneuerung von Städten und Dörfern ist schon seit Jahren eine zentrale Aufgabe des Städtebaus. Sie wird auf Dauer ihre Bedeutung behalten. Sanierungsmaßnahmen sind Maßnahmen, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird. Die Aufgaben der Erhaltung und Erneuerung lassen sich nur in engem Zusammenwirken mit den Eigentümern lösen. Das BauGB stellt den Gemeinden für die Vorbereitung und die Durchführung dieser Maßnahmen eine Reihe besonderer Instrumente zur Verfügung, vor allem eine besondere Genehmigungspflicht für Vorhaben und Rechtsvorgänge (einschließlich Teilung) an den im Sanierungsgebiet gelegenen Grundstücken. Bei bestimmten Sanierungsverfahren werden von den betroffenen Eigentümern zum Ausgleich der durch die gemeindlichen Maßnahmen bewirkten „sanierungsbedingten Bodenwerterhöhungen“ ihrer Grundstücke sog. Ausgleichsbeträge erhoben; dann brauchen die Eigentümer allerdings keine Erschließungsbeiträge für die Herstellung, Erweiterung und Verbesserung von Erschließungsanlagen im Sinne des §127 Abs. 2 BauGB und auch keine Kostenerstattungsbeträge im Sinne der §§135a ff. BauGB zu zahlen. Nicht nur zum Recht der Stadterneuerung gehört die gelegentlich angewandte Möglichkeit, Grundstückseigentümer mit Durchsetzungsgeboten z.B. zur Errichtung und zur Anpassung von Gebäuden, zur Modernisierung und Instandsetzung zu verpflichten. Häufiger angewandt wird das Instrument der Erhaltungssatzung, das ins- besondere der Erhaltung baulicher Anlagen und der Eigenart von Gebieten dient.

1.9 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen

Mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme steht ein besonderes Rechtsinstrument zur einheitlichen Vorbereitung und zügigen Durchführung größerer, besonders bedeutsamer, im öffentlichen Interesse liegender Maßnahmen zur Verfügung. Ihre Bedeutung liegt in der Absicherung der zügigen Durchführung der Maßnahme über den gemeindlichen Grunderwerb und das damit verbundene spezielle bodenrechtliche Finanzierungsinstrument. Die Gemeinde hat regelmäßig alle Grundstücke im Entwicklungsbereich zu dem Verkehrswert zu erwerben, den sie vor Einleitung der Entwicklungsmaßnahme besitzen (sogenannter entwicklungsunbeeinflusster Grundstückswert). Nach ihrer Neuordnung und Erschließung sind sie an Bauwillige zu veräußern. Dies geschieht zu dem Wert, der sich durch die Neuordnung des Bereichs ergibt, d.h. zu dem für baureife Grundstücke üblichen Preis. Die Differenz zwischen dem entwicklungsunbeeinflussten Grundstückswert und dem Veräußerungswert des neu geordneten Grundstücks setzt die Gemeinde zur Finanzierung der Planungs-, Erschließungs- und Folgekosten der Maßnahme ein. Damit wird bei größeren Siedlungsvorhaben oftmals erst die Möglichkeit geschaffen, ein Baugebiet ausweisen und erschließen zu können.

1.10 Grundstückswertermittlung, Gutachterausschüsse

Insbesondere bei der Enteignung, im Umlegungsverfahren, bei städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, aber auch in anderen Fällen besteht oft die Notwendigkeit, die Werte der betroffenen Grundstücke zu ermitteln. Dazu kann der Gutachterausschuss bei der Gemeinde oder beim Kreis angerufen werden. Erführt eine Kaufpreissammlung, mit deren Hilfe er regelmäßig jedem Bürger zugängliche Bodenrichtwerte und sonstige für die Wertermittlung von Grundstücken erforderliche Daten ermittelt. Mit diesen Hilfsmitteln ist der Gutachterausschuss in der Lage, die Verkehrswerte von Grundstücken zuverlässig anzugeben.

1.11 Wirksamkeitsvoraussetzungen von Flächennutzungsplan, Bebauungsplan und anderen städtebaurechtlichen Satzungen Den Schluss des BauGB bilden allgemeine Vorschriften. Besonders wichtig sind die Vorschriften über die Voraussetzungen, nach denen Flächennutzungspläne, Bebauungspläne und andere städtebaurechtliche Satzungen wirksam sind

2. Das sonstige Planungs- und Baurecht

Wegen der in der Bundesrepublik Deutschland gegebenen Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten auf Bund und Länder finden sich

nicht alle Regeln zum Bauen und Planen im BauGB. Daneben gibt es

- das Recht der Raumordnung zur Regelung der überörtlichen Planung;
- Fachplanungsgesetze des Bundes und der Länder zur Regelung spezieller Planungen mit eigenen Verfahren, wie z.B. der von Straßen und Eisenbahntrassen, für die es ein selbständiges Planfeststellungsverfahren gibt;
- das Bauordnungsrecht der Bundesländer, in dem die Anforderungen an die bauliche Beschaffenheit von Gebäuden vor allem unter Sicherheitsgesichtspunkten und das Baugenehmigungsverfahren geregelt sind;
- baurechtlich relevante Vorschriften in sonstigen Bundes- und Landesgesetzen (beispielsweise in Umweltschutzgesetzen); diese in einer Vielzahl der verschiedensten Gesetze und Verordnungen enthaltenen weiteren Vorschriften werden oft auch als „Baunebenrecht“ bezeichnet.

Für das Bauen im Einzelfall am wichtigsten sind in der Regel das BauGB zum einen und die Bauordnung des betreffenden Bundeslandes (Landesbauordnung) zum anderen. Vor allem an diesen Gesetzen muss sich ein bauliches Vorhaben messen lassen. Die Einhaltung der Vorschriften dieser Gesetze ist Grundvoraussetzung für die Zulässigkeit eines Vorhabens. Und auf diese Frage kommt es schließlich an.

3. Wie funktioniert die städtebauliche Planung und wie kann man sich daran beteiligen?

Es ist bereits deutlich geworden, dass die planungsrechtliche Zulässigkeit eines baulichen Vorhabens in vielen Fällen von der städtebaulichen Planung der Gemeinde abhängt. Dies ist aber auch deshalb wichtig, weil mit der städtebaulichen Planung unsere gebaute Umwelt maßgeblich gestaltet wird. Daher sollen im Folgenden Arten und Inhalt der städtebaulichen Planwerke, das Verfahren der Planaufstellung und die Frage behandelt werden, wie der einzelne Bürger an dieser Planung beteiligt wird.

Planarten und Planinhalte

3.1 Die Planungshoheit der Gemeinden

Die städtebauliche Planung gehört nach dem Baugesetzbuch zu den Selbstverwaltungsaufgaben der Städte und Gemeinden. Das BauGB verpflichtet diese, die Bauleitpläne in eigener Verantwortung aufzustellen, „sobald und soweit dies für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist“. Wann die Aufstellung eines Bauleitplans -- oder seine Änderung – „erforderlich“ ist, liegt weitgehend im planerischen Ermessen der Gemeinde. Der Bürger hat auf die Aufstellung eines Bauleitplans oder seine Änderung keinen Anspruch.

3.2 Bauleitplanung, Regional- und Landesplanung

Die Bauleitplanung ist den Zielen der Raumordnung anzupassen. Mit dieser gesetzlichen Vorgabe wird eine vernünftige Einbindung der örtlich zuständigen Gemeinde in übergeordnete Zusammenhänge gewährleistet. Ziele der Raumordnung sind in den Programmen und Plänen der Länder enthalten. Die Gemeinden werden bei der Ausarbeitung dieser Programme und Pläne beteiligt. Die Einzelheiten sind in den Bundesländern unterschiedlich geregelt.

3.3 Die Systematik der Bauleitplanung

Die Bauleitplanung ist im BauGB als zweistufiges System ausgestaltet. Es gibt zwei Arten von Bauleitplänen, die in einem hierarchischen Verhältnis zueinander stehen:

- den Flächennutzungsplan
- den Bebauungsplan.

Der Flächennutzungsplan (§ 5 BauGB) ist der übergeordnete Bauleitplan für die gesamte Gemeinde. Er hat die Aufgabe, für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen. Der Flächennutzungsplan wird auch als der „vorbereitende Bauleitplan“ bezeichnet. Aus dieser Eigenschaft ergibt sich, dass Aussagen im Flächennutzungsplan vor allem die Gemeinde selbst und nicht grundsätzlich schon den Bürger rechtlich binden. So gibt z.B. die Darstellung einer bisher landwirtschaftlich genutzten Fläche als Baufläche im Flächennutzungsplan dem betreffenden Eigentümer noch kein Baurecht.

Der Bebauungsplan (§ 8 BauGB) enthält die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung eines Gebiets. Er wird deshalb auch als der „verbindliche“ Bauleitplan bezeichnet und anders als der Flächennutzungsplan als Satzung, d.h. als Ortsrecht beschlossen. Der Bebauungsplan enthält in aller Regel konkrete Festsetzungen über die zulässige bauliche Nutzung.

Als Gesamtplan für das gesamte Gemeindegebiet enthält der Flächennutzungsplan das übergeordnete Konzept der städtebaulichen Entwicklung. Folgerichtig verlangt das BauGB, dass die kleinteiligeren Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan entwickelt werden müssen. Allerdings setzt ein Bebauungsplan nicht immer die Aufstellung eines Flächennutzungsplans voraus, nämlich dann nicht, wenn ein Bebauungsplan ausreicht, um die städtebauliche Entwicklung zu ordnen. Unter bestimmten Voraussetzungen können Bebauungspläne schon im Vorgriff auf eine Flächennutzungsplan-Aufstellung oder -Änderung aufgestellt werden. Sieht der Flächennutzungs-

plan für bestimmte Flächen Wohnbebauung vor, so kann ein für diesen Bereich aufgestellter Bebauungsplan dort nicht gewerblichindustrielle Bebauung und Nutzung ausweisen. Will die Gemeinde dennoch hier derartige Baurechte für Gewerbe und Industrie schaffen, muss sie den betreffenden Teil des Flächennutzungsplans ändern.

Diese Änderung kann in zeitlicher und verfahrensmäßiger Hinsicht parallel zur Aufstellung des Bebauungsplans erfolgen.

3.4 Informelle Pläne

Neben den förmlichen Plänen und sonstigen Satzungen des BauGB und BauGB gibt es in der städtebaulichen Praxis gestalterisch-konzeptionelle Planungen, die nicht förmlich geregelt sind. Ihre Benennung in den einzelnen Gemeinden ist uneinheitlich. Je nach der unterschiedlichen Aufgabenstellung spricht man z.B. von Entwicklungsplänen (bei Überlegungen für ganze Gemeindegebiete), Rahmenplänen (für größere Bereiche im Vorlauf zu späteren Umsetzungen in Bebauungspläne) und städtebaulichen Entwürfen (konzeptionelle Vorstufe zum Bebauungsplan). Für diese Art von Plänen hat sich die Bezeichnung „informelle Pläne“ herausgebildet. Sie gehen häufig den förmlichen Plänen voraus und liegen ihnen inhaltlich zugrunde. Viele Dinge im praktischen Leben sind nicht förmlich vorgeschrieben und trotzdem von hohem Nutzen. So ist es auch in der städtebaulichen Planung. Die informellen Pläne können zwar kein Baurecht schaffen. In verschiedenen Bereichen, so z.B. der Bauleitplanung, der Sanierung und Entwicklung sowie der Zulassung von Vorhaben sind von der Gemeinde beschlossene informelle Pläne aber Hilfen bei förmlichen Entscheidungen. So z.B. für die Darstellung der Ziele und Zwecke der Sanierung und der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, für die Beurteilung der materiellen Planreife noch nicht abgeschlossener Bauleitplanungen, für Zulassungen im Innenbereich, bei Befreiungen und für die Einsparung förmlicher Verfahrensschritte, wenn die informellen Pläne, wie meist üblich, mit den Betroffenen erörtert worden sind.

3.5 Inhalte und Wirkungen des Flächennutzungsplans

Der Flächennutzungsplan enthält die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung für das gesamte Gemeindegebiet in ihren Grundzügen. Damit ist ein großer Maßstab erforderlich, so dass die kartenmäßige Darstellung des Flächennutzungsplans in der Regel im Maßstab 1:10 000, manchmal - bei großflächigen Gemeinden - sogar im Maßstab 1:20 000 erfolgt. Die Aussagen des Flächennutzungsplans werden „Darstellungen“ genannt, im Unterschied zu den „Festsetzungen“ des Bebauungsplans. Was im einzelnen im Flächennutzungsplan dargestellt wird, hängt von den gemeindlichen Zielvorstellungen und den städtebaulichen Problemen der betreffenden Gemeinde ab.

Das BauGB stellt demgemäß nur einen Katalog von Darstellungsmöglichkeiten bereit; welche die Gemeinde hiervon benutzt, unterliegt weitgehend ihrer Entscheidung. Bei der zeichnerischen Darstellung sind die Gemeinden verpflichtet, sich der Zeichen nach der Planzeichenverordnung zu bedienen. Damit ist eine bundeseinheitliche Legende für die Bauleitpläne gegeben. Die wichtigsten Darstellungsmöglichkeiten im Flächennutzungsplan sind:

- die für die Bebauung vorgesehenen Flächen. Diese müssen nach der vorgesehenen Nutzungsart näher spezifiziert werden. Dabei kann entweder eine grobflächige (Bauflächen) oder eine kleinteiligere (Baugebiete) Darstellung gewählt werden. Der Flächennutzungsplan kann auch allgemeine Aussagen zum so genannten Nutzungsmaß enthalten (welche baulichen Nutzungsarten und Angaben zum Nutzungsmaß im Einzelnen möglich sind, ergibt sich aus der bundeseinheitlich geltenden Baunutzungsverordnung, die bei den Inhalten des Bebauungsplans erläutert wird);
- die Ausstattung des Gemeindegebiets mit Einrichtungen und Anlagen zur Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des öffentlichen und privaten Bereichs (z.B. Schulen, Krankenhäuser etc.) sowie Flächen für Spiel- und Sportanlagen;
- die Flächen für den überörtlichen Verkehr sowie für die örtlichen Hauptverkehrszüge;
- die Flächen für Versorgungsanlagen, für die Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung, für Ablagerungen sowie die Hauptversorgungs- und Hauptabwasserleitungen;
- die Grünflächen, wie Parkanlagen, Dauerkleingärten, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze, Friedhöfe;
- die Flächen für Nutzungsbeschränkungen oder Vorkehrungen im Rahmen des Umweltschutzes;
- die Wasserflächen, Häfen und die für die Wasserwirtschaft vorgesehenen Flächen;
- die Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen oder für Gewinnung von Bodenschätzen;
- die Flächen für Landwirtschaft und Wald;
- die Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft;
- die Zuordnung von Ausgleichsflächen für Eingriffe in Natur und Landschaft

Neben den Darstellungen sieht das BauGB die Aufnahme von „Kennzeichnungen“ im Flächennutzungsplan vor. Diese Kennzeichnungen haben nur hinweisende und „warnende“ Funktionen. Es

sollen Kennzeichnungen vorgenommen werden für

- Flächen, die durch Bergbau, Überschwemmungen, Steinschlag, Lärm oder andere Immissionen gefährdet sind,
- die für eine bauliche Nutzung vorgesehenen Flächen, deren Böden erheblich mit umweltgefährdenden Stoffen belastet sind (sogenannte Altlasten).

Schließlich sollen die Ergebnisse von anderweitigen verbindlichen Planungen (z.B. Fernstraßen, Flughäfen, Bahnanlagen) „nachrichtlich" in den Flächennutzungsplan übernommen werden. Im Einzelfall können aus dem Flächennutzungsplan Flächen und sonstige Darstellungen ausgenommen werden, wenn die Darstellung zu einem späteren Zeitpunkt vorgenommen werden soll.

Der Flächennutzungsplan besteht nicht nur aus der kartenmäßigen Darstellung. Er enthält darüber hinaus sogenannte textliche Darstellungen, d.h. solche Aussagen, die sich nicht kartenmäßig darstellen lassen, sowie gelegentlich auch sogenannte Beikarten (insbesondere für die Versorgungsleitungen). Nicht zum Plan im Rechtssinne gehört der gesetzlich geforderte Erläuterungsbericht. Dieser erklärt und begründet die Darstellungen des Flächennutzungsplans im Einzelnen und enthält in vielen Fällen umfangreiches Daten und Kartenmaterial über die Gemeinde.

Flächennutzungsplan und Erläuterungsbericht können von jedermann bei der Gemeinde eingesehen werden. Die Bürger haben auch einen Anspruch auf Auskunft über den Inhalt des Plans.

3.6 Inhalte und Wirkungen des Bebauungsplans

Der Bebauungsplan konkretisiert die Darstellungen des Flächennutzungsplans und setzt für räumlich begrenzte Bereiche in rechtsverbindlicher Weise fest, ob und wie die Grundstücke bebaut werden dürfen. Die Aussagen des Bebauungsplans sind „Festsetzungen". Sein Maßstab ist so zu wählen, dass die Festsetzungen „parzellenscharf" vorgenommen werden können.

Auch Bebauungspläne sind nach dem BauGB aufzustellen, „sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist". Daraus ergibt sich, dass kein rechtlicher Zwang für die Gemeinden besteht, für das gesamte Gemeindegebiet Bebauungspläne aufzustellen. Wesentlich sind auch hier die Vorstellungen der Gemeinden über die städtebauliche Entwicklung.

Ihrer Größe nach sind die Bebauungsplangebiete nicht einheitlich: Sie reicht von einzelnen Grundstücken bis zu ganzen Straßenzügen. Bebauungspläne, die vorgeschriebene Mindestfestsetzungen enthalten, bezeichnet man als „qualifizierte", andere als „einfache" Bebauungspläne. In zahlreichen Fällen kann ein einfacher Bebauungsplan mit wenigen Festsetzungen ausreichen, um die städtebauliche Entwicklung zu ordnen. Wie für den Flächennutzungsplan so enthält das BauGB auch für den Bebauungsplan einen Katalog von Festsetzungsmöglichkeiten. Seinem Inhalt nach deckt der Katalog dieselben Bereiche ab wie der für den Flächennutzungsplan, allerdings sind die Möglichkeiten im Vergleich zum Flächennutzungsplan deutlich differenzierter, spezieller ausgeformt und abschließend im Gesetz festgelegt (vgl. § 9 BauGB). Zu den Festsetzungsmöglichkeiten gehören u.a.:

- Art und Maß der baulichen Nutzung; Bauweise, die überbaubaren und die nicht überbaubaren Grundstücksflächen sowie die Stellung der baulichen Anlagen;
- Festsetzungen für Gemeinbedarfs- und Infrastruktureinrichtungen;
- Festsetzungen für Grün- und Freiflächen sowie zum Umweltschutz;
- Festsetzungen für spezielle Nutzungsarten;
- Festsetzungen für Verkehrsflächen und -einrichtungen;
- Zuordnungsfestsetzungen für den Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft

Für die Festsetzung von Art und Maß der baulichen Nutzung enthält die Baunut- zungsverordnung (BauNVO) einheitliche Regelungen. Bei der Festsetzung eines Baugebiets kann gewählt werden zwischen den zehn Baugebietstypen der BauNVO (s. Abb.11). In den Vorschriften über die Baugebiete ist geregelt, welche Nutzungen im jeweiligen Baugebiet allgemein und ausnahmsweise zulässig sind. Mit der Festsetzung eines Baugebiets nach der BauNVO im Bebauungsplan werden damit automatisch auch die entsprechenden Vorschriften der BauNVO über die Zulässigkeit von Vorhaben Inhalt des Bebauungsplans, soweit die Gemeinde bei der Übernahme in den Bebauungsplan nicht von den in gewissem Umfang zulässigen Veränderungen der Nutzungskataloge Gebrauch macht. Maßgebend ist insoweit der Textteil zum Bebauungsplan.

Die einzelnen Gebietstypen der BauNVO fassen jeweils solche Nutzungsarten zusammen, die nach ihrer städtebaulichen Funktion zusammengehören. Dabei wird auf die Verträglichkeit der Nutzungsarten im Hinblick auf ihren Störgrad geachtet. So sind in „reinen Wohngebieten" allgemein nur Wohngebäude zulässig, während in „Dorfgebieten" neben dem Wohnen die ganze Palette typisch „dörflicher" Betriebsformen zulässig ist. Obwohl die planenden Gemeinden im Einzelnen gewisse Modifizierungen an diesen Gebietstypen vornehmen können (z.B. durch ausdrückliche Zulassung oder Ausschließung von Ausnahmen), gilt im Grundsatz der so genannte

„Typenzwang“. Auch für das Maß der baulichen Nutzung enthält die BauNVO Vorgaben, die bei der Festsetzung im Bebauungsplan einzuhalten sind; die BauNVO ordnet nämlich jeder der Baugebietskategorien eine Obergrenze "baulicher Dichte`` zu. Auch hier sind allerdings Modifikationen durch die planende Gemeinde möglich. Für die Festsetzung des Nutzungsmaßes sieht die BauNVO verschiedene Maßeinheiten vor:

Die Grundflächenzahl (GRZ) oder die Größe der Grundflächen der baulichen Anlage; die Grundflächenzahl gibt an, wie viel Quadratmeter „Grundfläche“ (von Gebäuden) je Quadratmeter „Grundstücksfläche“ (des Baugrundstücks) zulässig sind.

- Die Geschossflächenzahl (GFZ) oder die Größe der Geschossfläche; die Geschossflächenzahl gibt an, wie viel Quadratmeter Geschossfläche je Quadratmeter zulässiger „Grundstücksfläche“ möglich sind; was als Geschossfläche gilt, ist in der BauNVO geregelt. Verallgemeinert handelt es sich dabei um die Summe der Flächen in allen Vollgeschossen eines Gebäudes. Eine GFZ von 2,0 besagt also, dass auf dem betreffenden Grundstück -- verteilt auf alle Geschosse -- doppelt so viel Fläche realisiert werden darf, wie auf dem Baugrundstück überbaut werden darf.
- Die Baumassenzahl (BMZ); sie gibt an, wie viel Kubikmeter Baumasse je Quadratmeter Grundstücksfläche zulässig sind. Sie hat Bedeutung für die spezifischen Bedürfnisse in Gewerbe- und Industriegebieten.
- Die Zahl der Vollgeschosse (Z): Was ein Vollgeschoss ist, bestimmt sich nach der Landesbauordnung
- Die Höhe baulicher Anlagen (H)

Von den genannten Maßfaktoren muss die Gemeinde stets die GRZ und regelmäßig H oder Z festsetzen. Von den anderen Maßfestsetzungen kann sie absehen. Festsetzungen über die so genannte Bauweise und die überbaubare Grundstücksfläche ermöglichen es schließlich, die Stellung der Baukörper auf dem Grundstück festzulegen.

Die BauNVO unterscheidet zwischen der offenen und geschlossenen Bauweise.

In der geschlossenen Bauweise werden die Gebäude ohne seitlichen Grenzabstand (Bauwich) errichtet (Beispiel: innerstädtischer Baublock).

In der offenen Bauweise werden die Gebäude mit seitlichem Grenzabstand als Einzelhäuser (Beispiel: freistehende Einfamilienhäuser), Doppelhäuser oder als Hausgruppen errichtet; bei allen drei Formen darf die Länge höchstens 50 m betragen: Im Bebauungsplan können Flächen festgesetzt sein, auf denen nur Einzelhäuser, nur Doppelhäuser, nur Hausgruppen oder nur zwei dieser Hausformen zulässig sind.

Im Bebauungsplan kann auch eine von den genannten Bauweisen abweichende Bauweise festgesetzt werden. Sie muss klar erkennen lassen, wie die Gebäude im Verhältnis zu den Grundstücksgrenzen anzuordnen sind; in die Regelung können auch „vordere“ und „hintere“ Grundstücksgrenzen einbezogen werden.

Mit Hilfe von Baulinien, Baugrenzen oder Bebauungstiefen werden die überbaubare Grundstücksfläche und die Stellung der Baukörper auf dem Grundstück festgelegt. Ist eine Baulinie festgesetzt, so muss auf dieser Linie gebaut werden. Ist eine Baugrenze festgesetzt, so dürfen Gebäude und Gebäudeteile diese nicht überschreiten; man kann aber hinter ihr zurückbleiben. Ein Vortreten von Gebäudeteilen in geringfügigem Ausmaß kann zugelassen werden. Mit einer festgesetzten Bebauungstiefe wird geregelt, wie weit ein Grundstück „nach rückwärts“ bebaut werden darf, gerechnet von der tatsächlichen Straßengrenze ab (sofern im Bebauungsplan nicht anderes festgesetzt ist).

Die Festsetzungen im Bebauungsplan können bei besonderem Bedarf auch nach Ebenen und Geschossen übereinander geschichtet festgesetzt werden. Auf diesem Weg können z.B. Überbauungen von Verkehrsflächen oder Grünflächen auf flachen Baukörpern festgesetzt werden. Der Bebauungsplan trifft in seinem Geltungsbereich auch die möglichen und erforderlichen Festsetzungen im Blick auf
die bei seiner späteren Durchführung zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft abschließend.

Neben den Festsetzungen können die Bebauungspläne Kennzeichnungen, nachrichtliche Übernahmen und Festsetzungen aufgrund anderer Gesetze enthalten. Mit diesen zusätzlichen Angaben wird der einzelne Bebauungsplan zu einer umfassenden Informationsgrundlage für den Bürger, der sich über die rechtlichen Gegebenheiten auf seinem Grundstück oder in seinem Gebiet informieren will. Die Kennzeichnungen sollen -- wie beim Flächennutzungsplan -- Hinweise auf besondere Probleme für die Grundstücksnutzung geben. So wenn besondere Sicherungsmaßnahmen gegen Naturgewalten (z.B. Überschwemmungsgefahr) oder äußere Einwirkungen (z.B. Lärm einer Autobahn) erforderlich sind; wenn es sich um Bergbauflächen handelt oder wenn die Böden mit umweltgefährdenden Stoffen belastet sind (sogenannte Altlasten).

Nachrichtlich sollen in den Bebauungsplan Festsetzungen übernommen werden, die aufgrund anderer gesetzlicher Vorschriften bereits getroffen worden sind. Beispiele sind Festsetzungen von

Bahntrassen, Fernstraßen und Landesstraßen nach den jeweiligen Fachplanungsgesetzen. Der Bebauungsplan kann aber auch genutzt werden, um in einem Verfahren und einem Planwerk neben den planungsrechtlichen noch anderweitige Festsetzungen zu treffen. Am häufigsten werden in der Praxis auf diesem Wege gleichzeitig Gestaltungsanforderungen nach dem Bauordnungsrecht der Länder in den Bebauungsplan aufgenommen (z.B. Bestimmungen über die Dachgestaltung). Jeder Bebauungsplan muss eine Begründung haben, in der die Ziele, Zwecke und wesentlichen Auswirkungen des Plans dargelegt und erläutert werden müssen. Diese Begründung ist sowohl für den Gemeinderat bei den Beratungen und beim Beschluss über den Bebauungsplan als auch für den interessierten Bürger eine wesentliche Informationsquelle.

4. Verfahren der Bauleitplanung

Die Regelungen über das Verfahren zur Aufstellung der Bauleitpläne sind ein wichtiger Teil des BauGB. Die detaillierte rechtliche Ausgestaltung soll gewährleisten, dass schon vom Verfahren her die für die planerische Entscheidung bedeutsamen Gesichtspunkte ermittelt werden. In den meisten Verfahrensschritten sind Flächennutzungs- und Bebauungsplanverfahren gleich oder ähnlich geregelt. Dass die Bauleitplanung zur kommunalen Planungshoheit gehört, wurde bereits dargestellt. In den Gemeinden selbst sind der Gemeinderat und seine Ausschüsse und die Verwaltung arbeitsteilig für die Planaufstellung zuständig; im Einzelnen bestimmen sich die Zuständigkeiten nach den Gemeindeordnungen der Länder.

4.1 Vorlaufphase und Aufstellungsbeschluss

Das Bauleitplanverfahren beginnt zwar häufig mit dem Aufstellungsbeschluss, doch geht diesem Beschluss in aller Regel eine Vorlaufphase voraus. In dieser Phase tauchen erste Anregungen und Überlegungen zur Planung auf, werden Vorgespräche und Verhandlungen mit Interessenten, Bauträgern und sonstigen Beteiligten geführt. Der Aufstellungsbeschluss wird ortsüblich bekannt gemacht. Von diesem Zeitpunkt an kann die Gemeinde zur Sicherung der Planungsziele Baugesuche bis zu einem Jahr zurückstellen oder eine Veränderungssperre erlassen.

4.2 Beteiligung der Bürger und der Träger öffentlicher Belange, Abstimmung in der Gemeindeverwaltung

Das Gesetz sieht vor, dass die Bürger schon möglichst frühzeitig über die

- allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidenden Lösungen, die für die Neugestaltung und Entwicklung der Gebiete in Betracht kommen, und
- die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung

öffentlich unterrichtet werden. Diese Beteiligung geht der öffentlichen Auslegung des Planentwurfs voraus. Regelmäßig ist des Weiteren eine Abstimmung mit anderen von der Planung berührten Behörden, auch mit berührten benachbarten Gemeinden erforderlich. Das BauGB schreibt deshalb vor, dass die so genannten „Träger öffentlicher Belange“, die von der Planung berührt werden können, förmlich beteiligt werden sollen. Träger öffentlicher Belange sind z.B. die Gewerbeaufsichtsämter, Wasserbehörden, Naturschutz- und Denkmalschutzämter, Straßenbauverwaltungen, Bahn, Post, Bundeswehr, Kirchen, Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern. In der Regel muss eine Vielzahl solcher Träger von der Gemeinde über die Planung unterrichtet und um eine Stellungnahme binnen einer Frist von grundsätzlich einem Monat gebeten werden. In der gleichen Weise werden je nach Fall auch die benachbarten Gemeinden beteiligt.

4.3 Beratung in den politischen Gremien, Entwurfsbeschluss

Der erarbeitete Vorentwurf des Bebauungsplans wird in den politischen Gremien der Gemeinde weiter beraten. Zuständig ist in der Regel als federführender Ausschuss der Planungs- oder technische Ausschuss, der aber auch weitere Fachausschüsse nach Bedarf einschaltet, auch werden die in der Mehrheit der größeren Gemeinden bestehenden Orts- und Stadtteilvertretungen (Ortsräte, Bezirksausschüsse, Bezirksvertretungen u.a.) regelmäßig beteiligt. Im Ergebnis dieser Beratungen wird der Entwurf des Plans vom zuständigen Gemeindeorgan gebilligt und die Auslegung beschlossen. Hierüber werden die Bürger durch ortsübliche Bekanntmachung unterrichtet. Sie können den ausgelegten Plan nebst Begründung einsehen und sich erläutern lassen. Man spricht von der öffentlichen Auslegung oder auch Offenlage des Planentwurfs.

4.4 Abwägung, Satzungsbeschluss

Nach der Offenlage des Planentwurfs werden die hierzu eingegangenen Anregungen der Bürger geprüft. Entsprechend ihrer Bedeutung werden sie in die Abwägung zusammen mit allen anderen zuvor im Planverfahren eingebrachten Gesichtspunkten eingezogen.

Das Abwägungsgebot ist eine wesentliche Verpflichtung für die Aufstellung der Bauleitpläne: Nach §1 Abs. 6 des BauGB sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.

In § 1 Abs. 5 BauGB sind die wichtigsten Belange benannt, die bei Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen sind.

Der fertig gestellte Plan wird von der Gemeindevertretung als Satzung beschlossen, wenn es sich um einen Bebauungsplan handelt. Beim Flächennutzungsplan wird keine Satzung beschlossen, da dieser ein Planwerk besonderer Art ohne Rechtsnormqualität ist.

4.5 Genehmigungsverfahren, Bekanntmachung und In-Kraft-Treten

Der Flächennutzungsplan bedarf der Genehmigung. Bebauungspläne, die aus einem Flächennutzungsplan entwickelt wurden -- das ist der Regelfall -- bedürfen nach dem Bundesrecht keiner Genehmigung. Allerdings kann hierfür auf landesrechtlicher Grundlage ein Anzeigeverfahren eingeführt werden (§ 246 Abs. la). Kommt die Aufsichtsbehörde zu dem Ergebnis, dass die zu beachtenden Rechtsvorschriften, z.B. Verfahrensvorschriften, verletzt worden sind, hat sie dies gegenüber der Gemeinde geltend zu machen bzw. die Genehmigung zu versagen. Die Frist für die Entscheidung über die Genehmigung beträgt grundsätzlich drei Monate, die Frist für ein Anzeigeverfahren einen Monat.

Ist die Genehmigung erteilt (oder das Anzeigeverfahren durchgeführt), macht die Gemeinde den Bauleitplan bekannt. Dies geschieht dadurch, dass die Genehmigung (bzw. die Durchführung des Anzeigeverfahrens) zusammen mit der Angabe ortsüblich bekannt gemacht wird, wo und wann der Plan eingesehen werden kann. Mit dieser Bekanntmachung tritt der Bauleitplan in Kraft.

In der Regel kommen für die Bekanntmachungen das Amtsblatt der Gemeinde, amtliche Mitteilungen in der Presse und Aushänge an den amtlichen Anschlagtafeln in Betracht.

5. Bodenordnung

Nicht jedes Grundstück ist nach Lage, Form und Größe von vornherein als Baugrundstück geeignet. Dies ist besonders einleuchtend in Fällen, in denen bislang landwirtschaftlich genutztes Gebiet zum Bauland erklärt werden soll. Denn landwirtschaftliche Nutzung als Acker oder Wiese verlangt ganz augenscheinlich andere Grundstücksgrößen als etwa ein Einfamilienhausgebiet. Äcker müssen in der Regel für eine maschinelle Bearbeitung mit Traktor und Mähdrescher länger sein als Baugrundstücke. Weinbaugrundstücke wiederum können so schmal sein, dass man ein Haus darauf nicht mehr errichten könnte. Um Bauland zu schaffen, muss man also in solchen Fällen zunächst einmal die Grundstücksgrenzen verändern. Das BauGB stellt dafür zwei Bodenordnungsverfahren zur Verfügung, die „Umlegung“ und die „Grenzregelung“.

5.1 Bodenordnung durch Umlegung

Durch eine Umlegung soll im Geltungsbereich eines Bebauungsplan oder unter bestimmten Voraussetzungen innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile erreicht werden, dass "nach Lage, Form und Größe für die bauliche und sonstige Nutzung geeignete Grundstücke entstehen`` (so heißt es in § 45 BauGB). Dabei geht es nicht nur um die Einteilung der Baugrundstücke, sondern z.B. auch um die Bereitstellung von Land für Straßen und Wege, Parkplätze und Grünanlagen, also für die Erschließungsanlagen im Baugebiet. Gerade dieses Zusammenspiel der privaten Interessen an der Schaffung von Baugrundstücken und der öffentlichen Interessen am Erwerb geeigneter Grundstücke für die notwendigen Erschließungsanlagen kann durch ein Umlegungsverfahren zu einem für alle Beteiligten optimalen Ergebnis gelenkt werden. Dies funktioniert auf folgende Weise:

Start durch Anordnung Umlegung und Umlegungsbeschluss

Die Gemeinde ordnet die Umlegung an, wenn und sobald dies zur Verwirklichung des Bebauungsplans erforderlich ist. Die Durchführung der Umlegung ist grundsätzlich Aufgabe der Gemeinde. Sie beinnt mit dem Umlegungsbeschluss. Im Umlegungsbeschluss ist das Umlegungsgebiet unter Aufzählung der einzelnen zugehörigen Grundstücke genau zu bezeichnen. Der Beschluss hat den Zweck, verbindlich festzulegen, welche Grundstücke von dem Umlegungsverfahren betroffen sind. Der Umlegungsbeschluss ist in der Gemeinde ortsüblich bekannt zu machen.

Durchführung der Umlegung durch einen Umlegungsausschuss

Ist ein Umlegungsausschuss gebildet worden, so führt dieser die Umlegung durch. Der Umlegungsausschuss ist ein besonderes Organ der Gemeinde. Er ist mit selbständigen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet. Die Gemeinde kann ihre Befugnisse zur Durchführung der Umlegung auch auf die Flurbereinigungs- oder eine andere geeignete Behörde übertragen.

Eintritt einer Verfügungs- und Veränderungssperre

Mit der Bekanntmachung des Umlegungsbeschlusses tritt eine Verfügungs- und Veränderungssperre für alle Grundstücke ein, die im Umlegungsgebiet gelegen sind.
Nach Eintritt dieser Sperre dürfen im Umlegungsgebiet nur mit schriftlicher Genehmigung der Umlegungsstelle

Grundstücke geteilt und/oder verkauft oder Rechte an Grundstücken (z.B. Hypotheken) begründet werden;

- erhebliche tatsächliche Änderungen oder wesentlich wertsteigernde Veränderungen an einem Grundstück vorgenommen werden
- bestimmte bauliche Anlagen auf einem Grundstück errichtet oder geändert werden

- Baulasten für ein Grundstück begründet, geändert oder aufgehoben werden.

Die Veränderungssperre führt nicht dazu dass überhaupt nichts mehr verkauft und verändert werden darf, alles dies unterliegt nur einer besonderen Genehmigungspflicht. Die Genehmigung darf nur versagt werden, wenn Grund zu der Annahme besteht, dass das Vorhaben die Durchführung der Umlegung unmöglich machen oder wesentlich erschweren würde.

Bebauungsplan als Grundlage der Umlegung
Für eine Umlegung im Geltungsbereich eines Bebauungsplans muss dieser spätestens bei der Beschlussfassung über den Umlegungsplan, der sämtliche tatsächliche und rechtliche Änderungen der Grundstücke im Umlegungsgebiet enthalten muss, in Kraft getreten sein. Der Bebauungsplan ist -- in diesem Falle -- Grundlage für die Umlegung. Die Umlegung dient seiner Verwirklichung. Der Umlegungsplan teilt die Grundstücke so ein, dass sie entsprechend dem Bebauungsplan bebaut werden können. Häufig werden Umlegung und Bebauungsplan gleichzeitig durchgeführt, sie können sich dann wechselseitig beeinflussen. Allerdings muss der Bebauungsplan rechtswirksam sein, bevor die Gemeindevertretung durch Beschluss des „Umlegungsplans“ (bestehend aus einer Karte der neu geordneten Grundstücke -- Umlegungskarte -- und einem entsprechenden Grundstücksverzeichnis -- Umlegungsverzeichnis) endgültig festlegt, wie die Grundstücksgrenzen nach Abschluss des Umlegungsverfahrens aussehen sollen.

Die Umlegung innerhalb der im Zusammenhang bebauten Gebiete
Die Umlegung ist das geeignete Mittel, um sowohl Flächen erstmals zu erschließen (Neuerschließungsumlegung) als auch um schon bebaute oder brachliegende Bauflächen neu zu ordnen (Neuordnungsumlegung). Innerhalb der im Zusammenhang bebauten, nicht beplanten Ortsteile (§ 34 BauGB) können Grundstücke dann neu geordnet werden, wenn sich aus der Eigenart der näheren Umgebung hinreichende Kriterien ergeben. Die Eigenart der näheren Umgebung wird durch die vorhandene Bebauung geprägt. Sie erfüllt insoweit dieselbe Funktion wie der Bebauungsplan im Plangebiet. Grundlagen sind die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die Bauweise und die überbaubaren Grundstücksflächen. Diese können ggf. durch besondere Erklärung der Baugenehmigungsbehörden "entschieden`` werden.

Anfertigung von Bestandskarte und Bestandsverzeichnis
Die eigentliche „Umlegung“, also die tatsächliche Neuordnung der Grundstücksgrenzen, beginnt mit der Anfertigung einer Bestandskarte und eines Verzeichnisses der Grundstücke des Umlegungsgebiets (Bestandsverzeichnis). Sie dienen der Bestandsaufnahme aller Grundstücke, der Rechte an den Grundstücken und der Nutzungsart einschließlich der auf den Grundstücken ruhenden Lasten und Beschränkungen, soweit sie in das Grundbuch eingetragen sind. Die Bestandskarte weist mindestens die bisherige Lage und Form der Grundstücke des Umlegungsgebiets und die auf ihnen befindlichen Gebäude aus und bezeichnet die Eigentümer. Bestandskarte und Bestandsverzeichnis sind auf die Dauer eines Monats in der Gemeinde öffentlich auszulegen. Damit soll sichergestellt werden, dass alle Betroffenen die Daten überprüfen können und dass die Umlegungsstelle von einer zutreffenden Basis ausgeht.

Vereinigung der Grundstücke zur „Umlegungsmasse“, Vorwegabzug
Nachdem die an der Umlegung beteiligten Grundstücke erfasst worden sind, werden sie rechnerisch zur „Umlegungsmasse“ vereinigt. Jetzt wird also gleichsam der große Topf gefüllt, aus dem im weiteren Verfahren die neu zugeschnittenen Grundstücke entnommen werden sollen. Aus diesem „großen Topf“ wird vorab zugunsten der Gemeinde (und ohne dass diese dafür Ersatzland einbringen müsste) etwas „abgeschöpft“, nämlich der „Vorwegabzug“. Das sind die Flächen, die nach dem Bebauungsplan innerhalb des Umlegungsgebiets als örtliche Verkehrsflächen, als Parkflächen, als Flächen für Grünanlagen, Kinderspielplätze, Immissionsschutzanlagen sowie als Regenklärbecken und Regenüberlaufbecken festgesetzt sind; sie müssen überwiegend den Bedürfnissen der Bewohner des Umlegungsgebiets dienen. Dieser „Vorwegabzug“ nach § 55 Abs. 2 erleichtert der Gemeinde ganz wesentlich die Erschließung des Gebiets. Sonstige Flächen für öffentliche Zwecke können nur gegen die Bereitstellung von Ersatzland aus der Umlegungsmasse entnommen werden (§ 55 Abs. 5).

Die Verteilungsmasse
Was nach dem „Vorwegabzug“ (ohne Ersatzland) noch übrig bleibt, ist die so genannte Verteilungsmasse. Aus der Verteilungsmasse können Flächen, für die nach dem Bebauungsplan eine Nutzung für öffentliche Zwecke festgesetzt ist, ausgeschieden und dem jeweiligen Bedarfs- oder Erschließungsträger zugeteilt werden, wenn dieser geeignetes Ersatzland (das auch außerhalb des Umlegungsgebiets liegen kann) in die Verteilungsmasse einbringt. Wenn die öffentlichen Bedarfsträger erhalten haben, was sie benötigen, beginnt die Verteilung unter die an der Umlegung beteiligten Eigentümer. Jetzt muss entschieden werden, nach welchem Maßstab die Neuverteilung stattfinden soll. Dabei ist der „Grundsatz der wertgleichen Abfindung in Land“ zu beachten.

Bestimmung des Verteilungsmaßstabs: Wertmaßstab oder Flächenmaßstab

Das Gesetz stellt zwei Verteilungsmaßstäbe zur Verfügung: den Flächenmaßstab und den Wertmaßstab. Je nachdem, welcher Maßstab angewendet wird, spricht man entweder von einer „Wertumlegung“ oder einer „Flächenumlegung“. Wenn alle Beteiligten einverstanden sind, kann auch ein anderer Maßstab verwendet werden. Anhand des Verteilungsmaßstabs werden die „Sollansprüche“ der Beteiligten ausgerechnet. Der Sollanspruch ist der einem beteiligten Grundeigentümer zustehende Anteil an der Verteilungsmasse. Die Errechnung der Sollansprüche dient dazu, das Verhältnis der an der Umlegung beteiligten Grundeigentümer untereinander gerecht zu ordnen; jeder Beteiligte soll nach der Umlegung im Verhältnis zu den übrigen Beteiligten nicht schlechter und nicht besser dastehen als vorher. Die Sollansprüche werden daher nicht absolut in m² (Flächenmaßstab) oder in DM (Wertmaßstab) ausgedrückt, sondern relativ als Anteile an der Verteilungsmasse.

Neuzuteilung bei Anwendung des Flächenmaßstabs

Wird der Flächenmaßstab angewendet, so wird ausgerechnet, welcher Anteil an der zur Verteilung gelangenden Fläche jedem Beteiligten zusteht. Dies geschieht, indem errechnet wird, in welchem Verhältnis die eingeworfenen Flächen zueinander stan- den. Dieses Verhältnis soll dann auch bei der Neuverteilung der Fläche in m² beibehalten werden. Wer 20% der Einfwurfsmasse besaß, soll auch 20% der Verteilungsmasse bekommen. Dieser Maßstab kann natürlich nur in den Gebieten zu gerechten Ergebnissen führen, in denen die Grundstücke des gesamten Umlegungsgebiets pro Quadratmeter etwa den gleichen Wert haben. Das kommt beispielsweise vor, wenn Ackerland in ein Wohngebiet „umgewandelt“ werden soll. Wenn die Wertverhältnisse unterschiedlich sind, ist der Flächenmaßstab ungeeignet.

Neuzuteilung bei Anwendung des Wertmaßstabs

Bei der Wertumlegung werden die Sollansprüche der Beteiligten nicht anhand der Fläche, sondern anhand des Werts der eingeworfenen Grundstücke im Zeitpunkt des Umlegungsbeschlusses errechnet. Wer 20% des Wertes zur Umlegungsmasse beisteuerte, der soll 20% des Wertes der Verteilungsmasse erhalten.

Die Abführung des „Umlegungsvorteils“ an die Gemeinde

Es gehört zu den bewährten Grundsätzen des Umlegungsrechts, dass die speziell durch die Umlegung herbeigeführten Wertvorteile bei der Gemeinde bleiben. Die Eigentümer sind deshalb zur Abführung des so genannten Umlegungsvorteils an die Gemeinde verpflichtet. Bei der Wertumlegung müssen sie den Unterschied zwischen dem Wert des eingeworfenen Grundstücks und dem des zugeteilten Grundstücks in Geld an die Gemeinde zahlen. Bei Anwendung des Flächenmaßstabs sieht das Gesetz vor, dass die Umlegungsstelle von der Umlegungsmasse einen „Flächenbeitrag“ in dem Umfang einbehalten muss, dass die Vorteile ausgeglichen werden, die durch die Umlegung erwachsen. Der Flächenbeitrag darf kraft Gesetzes in Gebieten, die erstmalig erschlossen werden, bis zu 30%, in anderen Gebieten bis zu 10% der eingeworfenen Flächen betragen. Die durch Vorwegabzug einbehaltene Fläche ist auf den Flächenbeitrag anzurechnen. Die Umlegungsstelle kann an Stelle eines Flächenbeitrags auch ganz oder teilweise einen entsprechenden Geldbeitrag erheben.

Ausgleich von Mehr- oder Minderzuteilungen

In der Praxis kann man die neu zuzuteilenden Grundstücke natürlich nicht immer zurechtschneiden, dass die nach dem Flächen- oder Wertmaßstab errechneten Sollansprüche bei der Ist-Zuteilung genau eingehalten werden. Mancher, der ein relativ kleines Grundstück eingeworfen hat, wird später ein größeres Grundstück erhalten, weil anderenfalls eine Bebauung gar nicht möglich wäre. Mancher, dessen eingeworfenes Grundstück sehr groß und sehr viel wert war, wird vielleicht etwas weniger als vorher erhalten. Es versteht sich von selbst, dass derartige Wertunterschiede in Geld auszugleichen sind. Es kann auch sein, dass nicht alle beteiligten Grundeigentümer ein Grundstück zugeteilt erhalten. Die Größe des Umlegungsgebiets lässt u.U. nur die Bildung einer bestimmten Anzahl von Neugrundstücken zu, die entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans bebaubar sind. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass Eigentümer, die nur ein Kleingrundstück in die Umlegung eingebracht haben, kein Neugrundstück erhalten. Diese (früheren) Eigentümer können in Geld oder mit Grundstücken außerhalb des Umlegungsgebiets abgefunden werden.

Zustellung des Umlegungsplans an die Beteiligten

Den Beteiligten ist ein ihre Rechte betreffender Auszug aus dem Umlegungsplan zuzustellen. Außerdem kann der Umlegungsplan von jedem, der ein berechtigtes Interesse darlegt, an dem von der Gemeinde bekannt zu gebenden Ort eingesehen werden.

(Teilweises) Inkrafttreten des Umlegungsplans

Die Umlegungsstelle hat ortsüblich bekannt zu machen, in welchem Zeitpunkt der Umlegungsplan unanfechtbar geworden ist. Dem Eintritt der Unanfechtbarkeit steht es gleich, wenn der Umlegungsplan nur wegen der Höhe einer Geldabfindung anfechtbar ist. Wenn nur einzelne Rechtsbehelfe eingelegt worden sind, von denen nur Teile des Umlegungsplans betroffen sind, kann die Gemeinde die von den Rechtsmitteln nicht betroffenen räumlichen und sachlichen Teile des

Umlegungsplans durch ortsübliche Bekanntmachung in Kraft setzen. Mit der Bekanntmachung der Unanfechtbarkeit gelten die betreffenden Grundstücke als neu geordnet. Die Eigentümer treten dann in ihre Rechte am neuen Grundstück ein, und das Grundbuch wird entsprechend berichtigt.

Vorwegnahme der Entscheidung, vorzeitige Besitzeinweisung
Mit Einverständnis der Beteiligten können die Eigentums- und Besitzverhältnisse für einzelne Grundstücke (und andere Rechte) auch schon vor Aufstellung des Umlegungsplans geregelt werden. Der Beschleunigung des Verfahrens und der Entscheidungen dient es auch, dass die Gemeinde und sonstige Bedarfs- und Erschließungsträger schon vor Aufstellung des Umlegungsplans (ohne Einverständnis der Betroffenen) in den Besitz benötigter Grundstücke eingewiesen werden können, „wenn das Wohl der Allgemeinheit es erfordert“ (§ 77). Der Bebauungsplan muss dann aber bereits in Kraft getreten sein.

Freiwillige Umlegung
Die amtliche (gesetzliche) Umlegung schließt nicht aus, dass die Grundeigentümer durch vertragliche Vereinbarungen bebaubare, dem Bebauungsplan entsprechende Grundstücke schaffen. Solche „freiwilligen Umlegungen“ können mit Unterstützung der Gemeinde abgewickelt werden, was auch nicht selten geschieht. Das Bundesverwaltungsgericht hat die freiwilligen Umlegungsverfahren ausdrücklich gebilligt.

5.2 Bodenordnung durch Grenzregelung
Zweck der Grenzregelung (§ 80 BauGB) ist die Herbeiführung einer ordnungsgemäßen Bebauung einschließlich Erschließung und die Beseitigung baurechtswidriger Zustände. Durch Grenzregelung können

- benachbarte Grundstücke oder Teile von solchen gegeneinander ausgetauscht werden, wenn dies dem überwiegenden öffentlichen Interesse dient, oder
- benachbarte Grundstücke, insbesondere Splittergrundstücke, oder Teile benachbarter Grundstücke einseitig zugeteilt werden, wenn dies im öffentlichen Interesse geboten ist.

Zuständig für Grenzregelungsverfahren sind im Prinzip die Gemeinden (wobei -- nach Maßgabe des Landesrechts -- auch die Umlegungsausschüsse mit der Befugnis ausgestattet werden können, selbständig Grenzregelungen durchzuführen). Das Verfahren ist nicht aufwendig; es ähnelt dem der Umlegung. Alles spielt sich jedoch in einem viel kleineren Rahmen ab. Nicht zu Unrecht wird die Grenzregelung die „kleine Schwester“ der Umlegung genannt.