

Kapitel 1 Bauleitplanungsrecht

A. Instrumente der Bauleitplanung

I. Aufgabe, Ziele und Grundsätze der Bauleitplanung

1. Aufgabe der Bauleitplanung

a) Inhaltliche Vorgaben

Nach § 1 Abs. 1 BauGB ist es Aufgabe der Bauleitplanung, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe des BauGB vorzubereiten und zu leiten (**Entwicklungs- und Ordnungsfunktion**). Die Bauleitpläne legen fest, wie sich eine Gemeinde künftig städtebaulich entwickeln soll und wie weit die Befugnis des Grundstückseigentümers reicht, sein Grundstück baulich zu nutzen (**Inhalt und Schrankenbestimmung des Eigentums**). Das Baugesetzbuch geht davon aus, dass die Bauleitplanung die notwendigen Vorgaben setzt (**Planmäßigkeitssprinzip**). Die Gemeinde erfüllt diese Aufgaben gem. § 1 Abs. 2 BauGB durch die Aufstellung eines **vorbereitenden** Bauleitplanes (**Flächennutzungsplan**) und durch die Aufstellung **verbindlicher** Bauleitpläne (**Bebauungspläne**). 1

b) Zuständigkeit

Die Bauleitplanung ist Ausdruck der Planungshoheit der Gemeinde (Artikel 28 Abs. 2 GG). Folglich haben die **Gemeinden** gem. § 1 Abs. 3 BauGB die **Planungskompetenz** für die Bauleitplanung. In den §§ 203 bis 205 BauGB finden sich jedoch **abweichende Zuständigkeitsregelungen**. 2

Gemäß § 203 **Abs. 1 BauGB** kann die Landesregierung (Art. 45 Abs. 2 LV) oder die von ihr bestimmte Behörde, **im Einvernehmen** mit der Gemeinde durch **Rechtsverordnung** bestimmen, dass das Planungsrecht (ganz oder teilweise) auf eine andere Gebietskörperschaft übertragen wird oder auf einen Verband, an dessen Willensbildung die Gemeinde mitwirkt. Davon wurde in Baden-Württemberg kein Gebrauch gemacht. 3

Gemäß § 203 **Abs. 2 Satz 1 BauGB** kann die Planungskompetenz auch **gegen den Willen der Gemeinde** durch **Landesgesetz** auf Verbandsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften oder vergleichbare gesetzliche Zusammenschlüsse von Gemeinden, denen nach Landesrecht örtliche Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinde obliegen, übertragen werden. In Baden-Württemberg wurde davon insoweit Gebrauch gemacht, als die **Flächennutzungsplanung auch Verwaltungsgemeinschaften** (vgl. § 61 Abs. 4 GemO und **Nachbarschaftsverbänden** (§ 4 Abs. 2 und Abs. 3 NachbarschaftsverbandsG) übertragen wurde.¹ 4

¹ Vgl. dazu *Quaas/v. Heyl*, VBIBW 2005, 128.

- 5 Gemäß § 204 Abs. 1 Satz 1 BauGB sollen benachbarte Gemeinden einen **gemeinsamen Flächennutzungsplan** aufstellen, wenn ihre städtebauliche Entwicklung wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird oder ein gemeinsamer Flächennutzungsplan einen gerechten Ausgleich der verschiedenen Belange ermöglicht. Er kommt zustande, wenn übereinstimmende Ratsbeschlüsse der beteiligten Gemeinden gefasst werden.
- 6 Gemäß § 205 Abs. 1 Satz 1 BauGB können Gemeinden und sonstige öffentliche Planungsträger sich freiwillig zu einem Planungsverband zusammenschließen, um durch eine gemeinsame zusammengefasste Bauleitplanung den Ausgleich der verschiedenen Belange zu erreichen (**freiwilliger Planungsverband**). Er tritt nach Maßgabe seiner Verbandssatzung für die Bauleitplanung und ihre Durchführung an die Stelle der Gemeinden. § 205 Abs. 2 BauGB lässt sogar die Bildung eines Zwangsverbandes zu, falls ein freiwilliger Planungsverband nicht zustande kommt.
- 7 § 9 Abs. 6 ROG ermöglicht es, einem Plan zugleich die Funktion eines Regionalplans und eines gemeinsamen Flächennutzungsplans nach § 204 BauGB zuzuordnen (**regionaler Flächennutzungsplan**). Davon hat Baden-Württemberg keinen Gebrauch gemacht.²
- 8 Kraft **Gemeindeverfassungsrechts** sind die Gemeinden im Übrigen berechtigt, zur Erfüllung kommunaler Aufgaben **Zweckverbände** zu bilden (vgl. § 2 Abs. 1 GKZ). Außerdem können sie durch **Verwaltungsvereinbarungen** ein abgestimmtes Vorgehen praktizieren.

2. Ziele und Grundsätze der Planung

a) Vorbemerkung zur Begrifflichkeit

- 9 Von welchen Zielen und Grundsätzen sich die Gemeinde bei ihrer Bauleitplanung leiten zu lassen hat (**Leitlinien der Planung**), ergibt sich aus § 1 Abs. 5 und 6, § 1a Abs. 2 und Abs. 3 BauGB. § 1 Abs. 5 BauGB nennt **Hauptleitsätze**, an denen sich die Planung zu orientieren hat. § 1 Abs. 6 und § 1a Abs. 2 und 3 BauGB konkretisieren diese allgemeinen Vorgaben durch **Einzelleitsätze**, die sich auf bestimmte Belange und Bedürfnisse beziehen (auch **Planungsleitlinien** genannt). In der Literatur wird immer wieder versucht, diese **Leitlinien der Planung** zu systematisieren und begrifflich zu differenzieren. Die Vorschläge sind vielfältig, verwirren jedoch mehr als dass sie zum Verständnis – vor allem von Studierenden – beitragen.³ Entscheidend ist, dass es sich bei den Zielen und Grundsätzen der Bauleitplanung um Gesichtspunkte handelt, die innerhalb des in § 1 Abs. 7 BauGB enthaltenen Abwägungsgebotes aufzuarbeiten sind. Die Ziele und Grundsätze bestimmen, was **Gegenstand der Abwägung** zu sein hat. Innerhalb der rechtlichen Schranken des Abwägungsgebotes obliegt es der Gemeinde, sie im Flächennutzungsplan bzw. in den Bebauungsplänen zu konkretisieren. Deshalb wird im Folgenden versucht, die Leitlinien der Planung mög-

2 Vgl. zum Anwendungsstand: *Hendler*, ZfBR 2005, 229.

3 Vgl. *Hoppe*, DVBl. 1994, 1033; *Bartelsperger*, DVBl. 1996, 1; *Sendler*, UPR 1995, 41 und *Hoppe*, UPR 1995, 201.

lichst eng am Wortlaut des Gesetzes zu erläutern. **Rechtlich bedeutsam** werden sie erst, wenn sich aus ihnen **rechtliche Schranken** des planerischen Ermessens ergeben. Deshalb erschließt sich die rechtliche Bedeutung der Planungsleitsätze erst, wenn sie in Zusammenhang mit den rechtlichen Schranken gebracht werden (vgl. unten Rn. 221 ff.).

b) Allgemeine Ziele der Planung (Hauptleitsätze)

§ 1 Abs. 5 BauGB nennt **allgemeine Ziele** der Bauleitplanung und enthält ein »**Gewährleistungsgebot**« (»sollen ... gewährleisten«) und ein »**Beitragsgebot**« (»sollen ... beitragen«).

10

- Die Bauleitpläne sollen eine **nachhaltige städtebauliche Entwicklung gewährleisten**. Dieses im Gewährleistungsgebot enthaltene **Nachhaltigkeitsprinzip** wurde durch das BauROG 1998 neu in das BauGB aufgenommen. Es geht auf die Forderung aus der Agenda 21, Kapitel 7 (nachhaltige menschliche Siedlungsformen) der Vereinten Nationen zurück und bedeutet, dass die städtebauliche Entwicklung die sozialen, ökonomischen und ökologischen Belange (»**Zieltrias**«) miteinander in Einklang bringen soll (**Gebot nachhaltiger städtebaulicher Entwicklung**).
- Die Bauleitpläne sollen außerdem eine **dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozial gerechte Bodennutzung gewährleisten**. Dieses Gewährleistungsgebot bezieht sich auf die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG und auf das in Art. 20 Abs. 1 GG enthaltene Sozialstaatsgebot. Es hebt die Sozialbindung des Grundeigentums und damit eine Ordnung hervor, die Vorsorge für Hilfsbedürftige trifft, die eine Eigentumbildung breiter Kreise der Bevölkerung vorsieht und die bodenbezogene Voraussetzungen für Verkehrs-, Bildungs-, Arbeits- und Freizeitmöglichkeiten schafft.
- Die Bauleitpläne sollen dazu **beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern**. Die »menschenwürdige Umwelt« ist ein sehr weitreichender Begriff. Sie wird gesichert, indem **Gefahren** von ihr **abgewehrt** werden, aber auch **Vorsorge** zu ihrem Schutz **getroffen** wird. Die Bauleitplanung soll dazu beitragen, ein möglichst hohes Maß an **Lebensqualität** zu sichern.
- Die Bauleitpläne sollen außerdem dazu **beitragen, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln**. Dieses Beitragsgebot knüpft an die Schutzpflicht des Art. 20a GG an und verlangt vom Planungsträger, dass er die Belange der Umwelt (wobei der allgemeine Klimaschutz ausdrücklich benannt wird) abwehrend und vorsorgend berücksichtigt.
- Die Bauleitpläne sollen außerdem dazu **beitragen, die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln**. Dieses Beitragsgebot hebt den gestalterischen Auftrag der Bauleitplanung für den Innen- und Außenbereich hervor.

c) Berücksichtigungsgebote (Planungsleitlinien, Einzelleitsätze)

aa) Belange des § 1 Abs. 6 BauGB

§ 1 Abs. 6 BauGB **konkretisiert** die in § 1 Abs. 5 BauGB enthaltenen **allgemeinen Ziele**. Es werden einzelne Belange aufgezählt, die bei der Abwägung zu **berücksichtigen** sind. Sie überschneiden sich teilweise und beschäftigen sich mit Materien, die vielfach in Fachgesetzen geregelt und deshalb der Regelungskompetenz der Gemeinde entzogen sind. Der Gemeinde wird es an verschiedenen Stellen lediglich ermöglicht, die Flächen bauleitplanerisch zu sichern, die vo-

11

raussichtlich Gegenstand einer fachgesetzlichen Entscheidung werden. Das Berücksichtigungsgebot des § 1 Abs. 6 BauGB erstreckt sich auf die folgenden **Belange**:

- **Nr. 1:** die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung,
- **Nr. 2:** die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bevölkerungsstrukturen, die Eigentumbildung weiter Kreise der Bevölkerung, und die Anforderungen kostensparenden Bauens sowie die Bevölkerungsentwicklung,
- **Nr. 3:** die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere die Bedürfnisse der Familien, der jungen, alten und behinderten Menschen, unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer sowie die Belange des Bildungswesens und von Sport, Freizeit und Erholung,
- **Nr. 4:** die Erhaltung, Erneuerung Fortentwicklung, Anpassung und der Umbau vorhandener Ortsteile sowie die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche,
- **Nr. 5:** die Belange der Baukultur des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, die erhaltenswerten Ortsteile, Straßen und Plätze von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung und die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes,
- **Nr. 6:** die von den Kirchen und Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts festgestellten Erfordernisse für Gottesdienst und Seelsorge,
- **Nr. 7:** die Belange des Umweltschutzes einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere
 - a) die Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und das Wirkungsgefüge zwischen ihnen sowie die Landschaft und die biologische Vielfalt,
 - b) die Erhaltungsziele und der Schutzzweck der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und der europäischen Vogelschutzgebiete im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes,
 - c) umweltbezogene Auswirkungen auf den Menschen und seine Gesundheit sowie die Bevölkerung insgesamt,
 - d) umweltbezogene Auswirkungen auf Kulturgüter und sonstige Sachgüter,
 - e) die Vermeidung von Emissionen sowie der sachgerechte Umgang mit Abfällen und Abwässern,
 - f) die Nutzung erneuerbarer Energien sowie die sparsame und effiziente Nutzung von Energie,
 - g) die Darstellungen von Landschaftsplänen sowie von sonstigen Plänen, insbesondere des Wasser-, Abfall- und Immissionschutzrechts,
 - h) die Erhaltung der bestmöglichen Luftqualität in Gebieten, in denen die durch Rechtsverordnung zur Erfüllung von bindenden Beschlüssen der europäischen Gemeinschaften festgelegten Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden,
 - i) die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Belangen des Umweltschutzes nach den Buchstaben a), c) und d),
- **Nr. 8:** die Belange
 - a) der Wirtschaft, auch ihrer mittelständischen Struktur im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung,
 - b) der Land- und Forstwirtschaft,
 - c) der Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen,

- d) des Post- und Telekommunikationswesens,
- e) der Versorgung, insbesondere mit Energie und Wasser
- f) der Sicherung von Rohstoffvorkommen,
- **Nr. 9:** die Belange des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung, einschließlich des öffentlichen Personennahverkehrs und des nicht motorisierten Verkehrs, unter besonderer Berücksichtigung einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung,
- **Nr. 10:** die Belange der Verteidigung und des Zivilschutzes sowie der zivilen Anschlussnutzung von Militärliegenschaften,
- **Nr. 11:** die Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes oder einer von ihr beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung,
- **Nr. 12:** Die Belange des Hochwasserschutzes.⁴

Durch das Europarechts-Anpassungsgesetz Bau (EAG Bau), das am 20.7.2004 in Kraft trat, wurde der Katalog der Belange erweitert und sprachlich verbessert. Die Belange des Umweltschutzes sind nunmehr in Nr. 7 einzeln aufgeführt. Sie sind Gegenstand der **Umweltprüfung** (§ 2 Abs. 4 Satz 1 BauGB) und Inhalt des **Umweltberichts** (Anlage 1 [zu § 2 Abs. 4 und §§ 2a und 4c BauGB]). Die detaillierte Ausgestaltung der umweltschützenden Belange geht auf die Plan-UP-Richtlinie⁵ zurück, die durch das EAG Bau in nationales Recht umgesetzt wurde. **12**

bb) Belange des § 1a BauGB

Abs. 1: Anwendungsregel. Schon § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB zählt die Belange des Umweltschutzes auf. § 1a Abs. 1 BauGB weist darauf hin, dass ergänzend die Vorschriften des § 1a Abs. 2–4 BauGB anzuwenden sind. Dort werden **Vorgehensweisen** und **Verfahren** benannt, die zu berücksichtigen sind, um die umweltschützenden Belange korrekt in der Abwägung zu behandeln. Sie werden dadurch nicht automatisch zu zwingendem Recht. Die Berücksichtigungsgebote der Absätze 2 und 3 können im Rahmen der Abwägung »überwunden« werden; ihnen wird jedoch erhöhtes Gewicht beigemessen, weshalb sie einer besonderen Abwägung und Begründung bedürfen.⁶ Absatz 4 hingegen enthält »zwingendes Recht«. **13**

Abs. 2: Bodenschutzklausel und Umwidmungseinschränkung. Mit Grund und Boden ist in der Bauleitplanung sparsam und schonend umzugehen. Deshalb sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere **14**

4 Vgl. dazu *Stüer*, ZfBR 2007, 17; *Breuer*, NuR 2006, 614; *Paul/Pfeil*, NVwZ 2006, 505.

5 Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. EG vom 27.07.2001, Nr. L 197, S. 30).

6 Zur »Umwidmungssperrklausel« für Wald vgl. NdsOVG Lüneburg UPR 1998, 76; zur »Bodenschutzklausel« BremOVG NVwZ-RR 2001, 569.

Maßnahmen zur **Innenentwicklung** zu nutzen⁷, sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. Daraus ergibt sich kein Versiegelungsverbot und keine Baulandsperrung, jedoch die Verpflichtung, sich mit den Möglichkeiten der Innenentwicklung und der Versiegelungsalternativen auseinander zu setzen.⁸

Nach § 1a Abs. 2 Satz 2 BauGB sollen landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen nur im notwendigen Umfang für andere Nutzungsarten vorgesehen und in Anspruch genommen werden. Dabei handelt es sich um keine **Umwidmungssperre** sondern um eine **Umwidmungseinschränkung**, deren Überwindung besonderer Begründung bedarf.

- 15 Abs. 3: Vermeidung und Ausgleich der zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft (Eingriffsregelung nach dem BNatSchG).** Die Berücksichtigung der Eingriffsregelung nach dem BNatSchG bedeutet gem. § 21 BNatSchG, dass über die Vermeidung, den Ausgleich und den Ersatz von Eingriffen in die Natur und Landschaft **nach den Vorschriften des Baugesetzbuchs** zu entscheiden ist, wenn aufgrund der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen solche Eingriffe zu erwarten sind.⁹ Ist es so, muss im Rahmen der Bauleitplanung das **naturschutzrechtliche Vermeidungs- und Ausgleichsprogramm** des § 19 BNatSchG (bzw. richtiger: der Landesnaturschutzgesetze, vgl. § 21 NatSchG BW i. V. m. § 11 BNatSchG) abgearbeitet werden. Dabei ist besondere Sorgfalt geboten, weil es sich um die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials handelt und davon die **rechtliche Schranke des Abwägungsausfalls** oder **Abwägungsdefizits** betroffen sein kann (vgl. unten Rn. 225 ff., 229 ff). § 1a Abs. 3 Satz 1 BauGB stellt jedoch im Übrigen klar, dass die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung kein zwingendes Recht ist,¹⁰ sondern nur einen Belang darstellt, der den Regeln der Abwägung unterfällt. Das Abwägungsergebnis ist nur dann beanstandungsfähig, wenn es die rechtliche Schranke der **Abwägungsdisproportionalität** oder der **Abwägungsfehlschätzung** nicht einhält¹¹ (vgl. unten Rn. 234 ff).
- § 1a Abs. 3 Satz 2–4 BauGB stellen dar, wie der Ausgleich bauleitplanerisch vollzogen werden kann: Entweder durch Darstellungen und Festsetzungen nach den §§ 5 und 9 BauGB (**Ausgleichsdarstellungen** oder **-festsetzungen**) oder

7 Das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21.12.2006 (BGBl. I. S. 3316) führte zu Änderungen des BauGB, um dieses Planungsziel besser erreichen zu können – vgl. insbesondere die Einführung des »beschleunigten Verfahrens« in § 13a BauGB.

8 Vgl. Hess. VGH ZfBR 2003, 704; BremOVG NVwZ-RR 2001, 569; vgl. *Krautberger*, ZUR, Sonderheft 2002, 135.

9 Für Bebauungspläne, soweit sie eine Planfeststellung ersetzen (planfeststellungsersetzende Bebauungspläne), bleibt sie jedoch zwingendes Recht, vgl. § 21 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG.

10 Zur Gleichstellung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der Bauleitplanung vgl. § 200a BauGB.

11 BVerwG ZfBR 1997, 316; zur Auswahl der Bewertungsverfahren vgl. BVerwG ZfBR 1997, 261.

durch **städtebaulichen Vertrag** (§ 11 BauGB) oder auf von der **Gemeinde bereit gestellter Fläche**.¹²

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung ist dann kein zu berücksichtigender Belang, wenn der mit dem Bauleitplan verbundene Eingriff bereits vor der planerischen Entscheidung erfolgt ist oder zulässig war. Diese Einschränkung ist für die **Änderung von Bauleitplänen** und für die Überplanung des **faktischen Bebauungsbereiches** bedeutsam.¹³ Beim **Bebauungsplan** der **Innenentwicklung** (IE-P § 13a BauGB) mit weniger als 20.000 m² Grundfläche gibt es Kraft Gesetzes keinen zusätzlichen Eingriff, so dass auch die Ausgleichsverpflichtung entfällt (§ 13a Abs. 2 Nr. 4 BauGB – vgl. oben Rn. 169).

Abs. 4: Berücksichtigung europäischer Schutzgebiete. § 1 Abs. 6 Nr. 7b BauGB **16** verlangt, dass in der Abwägung die Erhaltungsziele bzw. Schutzzwecke der nach der **Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie**¹⁴ bzw. der **Vogelschutz-Richtlinie**¹⁵ geschützten Gebiete **berücksichtigt** werden (»Europäisches Ökologisches Netz »Natura 2000«).¹⁶ Das BNatSchG enthält die (als Rahmenrecht erlassenen),¹⁷ vgl. § 11 BNatSchG) Vorschriften, wie zu prüfen ist (vgl. §§ 32–38 BNatSchG).¹⁸ Die Ausgestaltung des Rahmenrechtes findet sich im Landesrecht (§§ 36–40 NatSchG BW) – einschließlich des vorläufigen Schutzes dieser Gebiete (§ 40 NatSchG BW¹⁹). § 1a Abs. 4 BauGB gebietet, dass diese Vorschriften **strikt** anzuwenden, also keiner Abwägung zugänglich sind, wenn ein solches Gebiet in seinem für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen durch die Planung **wesentlich** beeinträchtigt werden kann.²⁰

3. Berücksichtigungsgebote und rechtliche Schranken

Die allgemeinen Ziele des § 1 Abs. 5 BauGB, die Planungsleitlinien des § 1 **17** Abs. 6 BauGB und des § 1a Abs. 2–3 BauGB sind **Belange**, die bei der **Abwägung** gem. § 1 Abs. 7 BauGB zu **berücksichtigen** sind. Sie sollten deshalb ein-

12 Zusätzlich ist in diesem Fall eine vertragliche Verpflichtung der Gemeinde erforderlich; die bloß einseitige Verpflichtung der Gemeinde zur Durchführung der Ausgleichsmaßnahme reicht nicht, vgl. BVerwG ZfBR 1998, 158; ZfBR 2004, 60.

13 § 21 BNatSchG gilt auch für die Überplanung des Innenbereichs, vgl. BVerwG ZfBR 2001, 126.

14 Richtlinie 92/43/EWG v. 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen, ABl. EG Nr. L 206, S. 7, zuletzt geändert durch die Richtlinie 97/62/EG v. 27.10.1997, ABl. EG L 305 S. 42.

15 Richtlinie 79/409/EWG v. 2.4.1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten, ABl. EG Nr. L 103, S. 1.

16 Vgl. zum Schutzsystem: *Michler*, VBIBW 2004, 84; 2006, 449.

17 Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.8.2006 (BGBl. I. S. 2034 – Föderalismusnovelle) schaffte die Rahmengesetzgebung ab. Das Recht des Naturschutzes und der Landschaftspflege zählt nun zum Kernkompetenzbereich der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG). Die Länder verfügen jedoch über eine eingeschränkte Abweichungskompetenz (Art. 72 Abs. 3 GG). Eine (vorläufige) Fortgeltungsregel findet sich in Art. 125b GG.

18 Zur teilweisen Unvereinbarkeit mit EU-Recht vgl. EuGH NVwZ 2006, 319; zu den Folgen daraus: BVerwG NVwZ 2006, 1161.

19 Vgl. dazu *Palme*, VBIBW 2005, 338.

20 Vgl. *Krautzberger/Stüer*, DVBl. 2004, 914; *Jessel*, UPR 2004, 408.

heitlich als **Berücksichtigungsgebote** bezeichnet werden. Es sind Aufgaben- und Zielbeschreibungen, die der Gesetzgeber dem Träger der Planungshoheit vorgeben hat. Sie sind Bestandteil des gesetzlichen »**Finalprogrammes**«, das im Bauleitplanverfahren abzuarbeiten ist, sich jedoch nicht als **rechtliche Schranke** der Planungsentscheidung versteht. Die Normstruktur derartiger Finalprogramme unterscheidet sich von der Normstruktur eines »normalen« Rechtsatzes dadurch, dass sie nicht aus Bedingungen (Tatbestandsmerkmalen) besteht, die erfüllt sein müssen, damit die Rechtsfolge (Bauleitplanung) rechtsfehlerfrei getroffen werden kann (»**Konditionalprogramme**«). Diese zeichnen sich durch ihre »Wenn-Dann-Verknüpfungen« aus. § 1 Abs. 7 BauGB enthält ein solches **Konditionalprogramm**. Die Abwägung ist nämlich **nur dann rechtmäßig, wenn** sie gerecht ist. Nur soweit ein Verstoß gegen die Berücksichtigungsgebote (das Finalprogramm) die Abwägungsentscheidung »ungerecht« macht, ergeben sich Folgen für die Rechtmäßigkeit der Bauleitplanung. Für die **Prüfung der Rechtmäßigkeit** der Bauleitplanung kommt es deshalb entscheidend darauf an, wo sich die Berücksichtigungsgebote als **rechtliche Schranken** wieder finden (vgl. dazu unten Rn. 191 ff.).

II. Abgrenzung zur raumordnerischen Gesamtplanung und zur Fachplanung

1. Allgemeines

- 18** Die Bauleitplanung ist eine auf das Gemeindegebiet bezogene Planung. Angesichts der Vielzahl zu berücksichtigender Belange ist sie **kommunale Gesamtplanung**. Sie steht jedoch nicht allein, sondern im Gesamtgefüge übergreifender bzw. spezieller Planungen. Als übergreifende Planung trifft sie auf die **raumordnende Gesamtplanung**, die als **europäische Raumordnung** (§ 18 Abs. 2 ROG), als **Raumordnung des Bundes** (§ 18 Abs. 1 ROG), als **Raumordnung in den Ländern**²¹ (§§ 6 ff. ROG; §§ 2 und 3 LPlG), zu der auch die **Regionalplanung** (§ 9 ROG, § 11 LPlG) zählt, übergreifende Vorstellungen entwickelt. Sie trifft auch auf die **Fachplanung**. Als spezielle Planung befasst diese sich aus einer bestimmten fachlichen Sicht mit einzelnen, der Allgemeinheit oder öffentlichen Aufgaben dienenden **Objekten** (z. B. Bundesfernstraße, Abfallbeseitigungsanlage, Bahnanlage, Bundeswasserstraße usw.). Die Planungen sind **unterschiedlichen Planungsträgern** zugeordnet, wodurch es zu Ziel- und Wertungskonflikten kommen kann. Sie werden vom Gesetzgeber unterschiedlich aufgelöst.²²

21 Seit der Föderalismusnovelle 2006 (s. Fn. 17) gehört das Raumordnungsrecht zum Kernkompetenzbereich der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG). Den Ländern steht eine Abweichungskompetenz zu (Art. 72 Abs. 3 GG). Eine (vorläufige) Fortgeltungsregel findet sich in Art. 125b GG. Zur neuen Rechtslage vgl. *Hoppe*, BauR 2007, 26; *Spannowsky*, ZfBR 2007, 221

22 Vgl. *Ronellenfitsch*, VerwArch 1997, 175; *Stüer*, UPR 1998, 408.

2. Raumordnerische Gesamtplanung

a) Begriff

Die raumordnerische Gesamtplanung hat die Aufgabe, den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch zusammenfassende, übergeordnete Raumordnungspläne und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern (§ 1 Abs. 1 Satz 1 ROG). Die Erfüllung dieser Aufgabe muss von der **Leitvorstellung** getragen sein, eine nachhaltige Raumentwicklung zu erreichen, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften großräumig ausgewogenen Ordnung führt (§ 1 Abs. 2 Satz 1 ROG, **Nachhaltigkeitsprinzip**). Als übergeordnete Gesichtspunkte sind für die Bauleitplanung insbesondere die **Ziele der Raumordnung** bedeutsam. Nach § 3 Satz 1 Nr. 2 ROG sind es verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.²³

b) Abhängigkeiten zwischen den Planungen

Die raumordnerische Gesamtplanung wird hinsichtlich der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung durch die Bauleitplanung konkretisiert. Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG/LPlG sind die **Ziele der Raumordnung** von öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten (**Beachtensgebot**). § 1 Abs. 4 BauGB geht noch weiter und verlangt, dass alle Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind (**Anpassungsgebot**).²⁴ Es ist eine **rechtliche Schranke** (vgl. dazu unten Rn. 202) und kann im Rahmen der Abwägung gem. § 1 Abs. 7 BauGB nicht überwunden werden. Die Gemeinde kann jedoch ein **Zielabweichungsverfahren**²⁵ nach § 11 ROG (in BW: § 24 LPlG) einleiten und die Abweichung für zulässig erklären lassen, ehe der Bebauungsplan in Kraft gesetzt wird.

Bei der **Aufstellung der Ziele** der Raumordnung sind die Gemeinden, für die eine Anpassungspflicht begründet wird, zu beteiligen (vgl. §§ 7 Abs. 5 und 9 Abs. 4 ROG/§§ 9 Abs. 3 Nr. 1 und 12 Abs. 2 Nr. 1 LPlG). Was sie vorbringen, ist bei der Festlegung der Ziele im Rahmen des sog. **Gegenstromprinzips** zu berücksichtigen. Nach ihm soll sich die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamttraumes einfügen;

23 Vgl. zum ROG 1998: *Dolderer*, NVwZ 1998, 345 und *Schink* in: *Kormann* (Hrsg.), Das neue Bundesbaurecht UPR-Special, Band 6, S. 103, *Spannowsky*, DÖV 1997, 757; zur Verpflichtung, Raumordnungsverfahren durchzuführen vgl. die RoV und die VwV Raumordnungsverfahren

24 Eine gemeindliche Erstplanungspflicht wird begründet, wenn die Verwirklichung von Zielen der Raumordnung bei Fortschreiten einer »planlosen« städtebaulichen Entwicklung auf unüberwindbare tatsächliche oder rechtliche Hindernisse stoßen oder wesentlich erschwert würde; BVerwG NVwZ 2004, 239 = ZfBR 2004, 171.

25 Vgl. zur gerichtlichen Überprüfbarkeit: BVerwG UPR 2005, 390; zur Bedeutung für die Zulässigkeit einer Veränderungssperre: OVG NRW KommJUR 2005, 149; zum Verhältnis Regionalplanung/Bauleitplanung: *Spangenberg*, ZfBR 2003, 332.

die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraumes soll jedoch auch die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen (§ 1 Abs. 3 ROG/§ 2 Abs. 2 LPlG, **Legaldefinition des Gegenstromprinzips**). Ziele der Raumordnung, die unter Missachtung der Mitwirkungsrechte der Gemeinden aufgestellt werden, binden sie nicht.²⁶

3. Fachplanung

a) Begriff

- 22** Anders als die kommunale oder raumordnerische **Gesamtplanung**, trifft die **Fachplanung** keine Regelungen oder Aussagen für ein gesamtes Gebiet; sie hat vielmehr die Planung und Errichtung eines **konkreten Objektes** zum Gegenstand.

Beispiele:

- Bau oder Änderung einer Straße (§ 17 FStrG), einer Eisenbahnstrecke (§ 18 AEG), eines Flughafens (§ 8 LuftVG), einer Abfalldeponie (§ 31 KrW-/AbfG), einer Wasserstraße (§ 14 WaStrG), einer Straßenbahn (§ 28 PBefG).
- Festlegung eines Wasserschutzgebiets (§ 19 WHG), eines Natur- oder Landschaftsschutzgebietes (§§ 26 bzw. 29 NatSchG), eines Schutzbereichs (§ 2 SchBerG).

Die Fachplanung vollzieht sich meistens in **Planfeststellungsverfahren** (vgl. §§ 72 ff. LVwVfG/VwVfG). Sie kann sich jedoch auch des **Verordnungsverfahrens** oder **Satzungsverfahrens** bedienen. Ausschlaggebend ist die **spezialgesetzliche Vorgabe**.

- 23** Innerhalb der Fachplanung wird zwischen der **nicht privilegierten** und der **privilegierten** unterschieden. Zur privilegierten Fachplanung zählen die in § 38 BauGB genannten Planungsvorhaben. Es sind **Vorhaben von überörtlicher Bedeutung**, die im **Planfeststellungsverfahren** oder sonstigen Verfahren mit den Rechtswirkungen der Planfeststellung (**Plangenehmigungen**) unter Beteiligung der Gemeinde zugelassen werden, sowie **öffentlich zugängliche Abfallbeseitigungsanlagen**, die nach dem BImSchG genehmigungspflichtig sind. Sie sind privilegiert, weil das Fachplanungsrecht dem Städtebaurecht vorgeht (**Vorrang der Fachplanung**). Ihre Zulässigkeit bestimmt sich nicht nach den städtebaurechtlichen Vorschriften, d. h. sie sind auch nicht an den Festsetzungen eines Bebauungsplans zu messen und deshalb auch nicht durch den Erlass eines entgegenstehenden Bebauungsplanes zu verhindern (Einzelheiten s. Rn. 28 ff. und Rn. 370 ff.).²⁷

b) Abhängigkeiten der Planungen

aa) Allgemeine Kollisionsregeln

- 24** Im Verhältnis zwischen rechtsnormativen Fachplanungen (durch Gesetz, Rechtsverordnung oder Satzung) und der Bauleitplanung gilt zunächst der allgemeine Grundsatz, wonach ranghöheres das rangniedere Recht verdrängt (**lex superior-Regel**).

²⁶ BVerwG DVBl. 1994, 1136.

²⁷ Kraft, BauR 1999, 829; Stürer, UPR 1998, 408 und BVerwG NVwZ 1998, 290.