

Stefan Greiving

BAULEITPLANUNG ZWISCHEN RECHTS- STAATLICHKEIT UND PRAKTIKABILITÄT

Entwicklung einer Strategie für eine planmäßige,
effektive und effiziente kommunale Planung

Dortmund 1998

GLIEDERUNG

1. Einführung/Problemstellung	1
2. Die rechtlichen Grundlagen des Planmäßigkeitsprinzipes	6
2. 1 Die Planmäßigkeit im System der gemeindlichen Bauleitplanung	6
2. 1. 1 Die Entwicklung des öffentlichen Baurechtes - historisches Fundament der Planmäßigkeit	6
2. 1. 2 Verfassungsrechtliche Grundlagen der Einschränkung der Baufreiheit durch Planung	10
2. 1. 3 Das Planungsrecht als rechtliche Grundlage für das Planmäßigkeitsprinzip	13
2. 1. 4 Die Bauleitplanung als Rahmen für das Planmäßigkeitsprinzip	15
2. 1. 5 Aufgaben und Funktionen der Bauleitplanung - Herleitung des Planmäßigkeitsprinzipes	19
2. 1. 6 Die städtebauliche Abwägung als zentrale Entscheidungsnorm und Garant für die Gewährleistung einer planmäßigen Entwicklung	23
a) Die Grundlagen der Abwägung	23
b) Der Abwägungsvorgang	28
c) Die Abwägungsfehler	28
2. 1. 7 Privilegierte Fachplanungen und räumliche Gesamtplanung	29
2. 1. 8 Verfahrensrechtliche Anforderungen - Sicherung eines reglementierten Entscheidungsprozesses	32
2. 2 Die Funktionen und Gebote des Planmäßigkeitsprinzipes	34
2. 2. 1 Die Funktionen des Planmäßigkeitsprinzipes	35
a) Die Gewährleistung einer öffentlich gewollten, alle Belange berücksichtigende Entwicklung an den dafür vorgesehenen Standorten	35
b) Die rechtsstaatliche Disziplinierung der gemeindlichen Planungs- und Plandurchführungstätigkeiten	36
c) Die Gewährleistung von Planung als gesetzlich geordneter Entscheidungsprozeß	37
d) Die Verknüpfung bestimmter Rechtsfolgen mit der Bauleitplanung	37
2. 2. 2 Die aus den Funktionen des Planmäßigkeitsprinzipes abgeleiteten Gebote	37
a) Das Gebot der typenkonformen Regelungen	38
b) Das Gebot positiver Planung	39
c) Das Gebot der äußeren Planeinheit	42
d) Das Gebot konkreter Regelungen	43
e) Das Gebot der Planreichtfertigung	45
2. 3 Die unterschiedlichen Instrumente zur Steuerung der räumlichen Entwicklung und ihr Verhältnis zum Planmäßigkeitsprinzip	47
2. 3. 1 Der Flächennutzungsplan	47
2. 3. 2 Der Bebauungsplan	51
2. 3. 3 Der vorhabenbezogene Bebauungsplan	54
2. 3. 4 Die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme	56
2. 3. 5 Die Städtebauliche Sanierungsmaßnahme	59
2. 3. 6 Innen- und Außenbereichssatzungen	60
2. 3. 7 Informelle Planungen	61
2. 4 Implementation von Bauleitplanung - Verwirklichung einer planmäßigen Entwicklung	64
2. 4. 1 Bodenordnung	65
a) Gesetzliche Umlegung	65
b) Freiwillige Umlegung	67
c) Grenzregelung	68
d) Freihändiger Erwerb	68
2. 4. 2 Städtebauliche Verträge	70
a) Durchführungsvertrag	72
b) Planungsvertrag	73
c) Folgekostenvertrag	74
d) Erschließungsvertrag	74

2. 5 Die Zulässigkeit von Vorhaben und ihr Verhältnis zum Planmäßigkeitsprinzip	75
2. 5. 1 Der Vorhabenbegriff	75
2. 5. 2 Die Zulässigkeit innerhalb eines Bebauungsplanes	75
2. 5. 3 Die Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile	77
2. 5. 4 Die Vorhabengenehmigung im Außenbereich	79
2. 6 Bedeutsamkeit der Ergebnisse für das weitere Vorgehen	80
3. Die Rolle der Bauleitplanung als zentrales Steuerungsinstrument innerhalb der Stadtentwicklung	84
3. 1 Die hoheitliche, zentral gesteuerte Planungsentscheidung	85
3. 1. 1 Zur Sinnhaftigkeit von Planung	85
3. 1. 2 Gründe für eine zentral gesteuerte Planung	86
a) Der wohlfahrtstheoretische Ansatz	87
b) Der Property-Rights-Ansatz	91
c) Gründe für eine vorausschauende Vorbereitung und Leitung der Bodennutzung	95
3. 1. 3 Planung mit Hilfe des Instrumentes Bauleitplanung	96
3. 1. 4 Problematik der demokratischen und rechtsstaatlichen Legitimation der Bauleitplanung	99
3. 1. 5 Die entscheidungstheoretische Dimension von Bauleitplanung	102
3. 1. 6 Die rechtlich-organisatorische Dimension von Entscheidungen in der Bauleitplanung	109
a) Bedeutung der Kommunalverfassungen	110
b) Strukturen des politisch-administrativen Systems von Gemeindevertretung und Verwaltung	112
c) Einflüsse lokaler Interessengruppen und einzelner Akteure	114
3. 2 Der Steuerungsanspruch der Bauleitplanung im Kontext aktueller Planungskultur	118
3. 2. 1 Definition zeitgenössischer Planungskultur	119
3. 2. 2 Ausprägungen der zeitgenössischen Planungskultur in der Planungspraxis	120
3. 3 Bedeutsamkeit der Ergebnisse für die Strategiewicklung	131
4. Planmäßigkeit und gemeindliche Planungspraxis	135
4. 1 Wissenschaftliche Forschungskonzeption	135
4. 1. 1 Der Entdeckungszusammenhang	135
4. 1. 2 Der Begründungszusammenhang	136
a) Forschungsstrategie und Untersuchungsmethoden	138
a I) Der erste Schritt - Die explorative Pilot-Studie	138
a II) Der zweite Schritt - Die Fallstudien	143
b) Die Ergebnisauswertung	146
4. 1. 3 Der Verwertungs- und Wirkungszusammenhang	147
4. 2 Auswertung der postalischen Befragung	148
4. 2. 1 Einführung und Überblick	148
4. 2. 2 Das Planmäßigkeitsprinzip in der Bauleitplanung	153
4. 2. 3 Das Verhältnis der Bauleitplanung zu Regionalplanung und Genehmigungsbehörde	155
4. 2. 4 Flächennutzungsplanung	157
4. 2. 5 Verbindliche Bauleitplanung	163
4. 2. 6 Vorhabengenehmigung	171
4. 3 Dokumentation der Fallbeispiele	174
4. 3. 1 Dülmen	174
4. 3. 2 Hagen	182
4. 3. 3 Wilhelmshaven	188
4. 3. 4 Saarbrücken	193
4. 3. 5 Mechernich	198
4. 3. 6 Dortmund	202
4. 3. 7 Glauchau	212
4. 3. 8 Wolfen	217
4. 3. 9 Dessau	223
4. 3. 10 Schopfheim	227
4. 3. 11 Sindelfingen	232
4. 3. 12 Bonn	240

4. 4 Dateninterpretation und Hypothesenüberprüfung	243
4. 4. 1 Flächennutzungsplanung	243
4. 4. 2 Verhältnis zur Regionalplanung, Aufsichtsbehörden und Fachplanungsträgern	247
4. 4. 3 Informelle Planungen	248
4. 4. 4 Verbindliche Bauleitplanung	248
4. 4. 5 Akteurskonstellation	250
4. 4. 6 Planungsvollzug	252
4. 5 Verwertungszusammenhang - Entwicklung von konzeptionellen Überlegungen	253
5. Strategie einer planmäßigen, effektiven und effizienten Bauleitplanung	258
5. 1 Wesentliche Modellannahmen für relevante Rahmenbedingungen	259
5. 1. 1 Bodenpolitik	261
5. 1. 2 Kommunale Organisationspolitik	268
5. 2 Strategieentwicklung	275
5. 2. 1 Verhältnis der Bauleitplanung zu Regionalplanung und privilegierten Fachplanungen	279
5. 2. 2 Interkommunale Kooperation	281
5. 2. 3 Grundsätzliches zur vorbereitenden Bauleitplanung	286
5. 2. 4 Strategie für eine planmäßige, effektive und effiziente Flächennutzungsplanung	293
a) Methodik der Flächennutzungsplanung	296
a I) Ermittlung der voraussichtlichen Bedürfnisse und Orientierung an der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung	298
a II) Flexibilität über wenn-dann-Relationen	304
a III) Laufende Aktualisierung, jährlicher Flächenentwicklungsbericht	309
b) Das Flächennutzungsplanverfahren	311
b I) Das förmliche Verfahren	313
b II) Ständiger Diskussions- und Abstimmungsprozess	314
b III) Aktivierung der wenn-dann-Relationen	317
c) Finanzierung des Flächennutzungsplanverfahrens	319
d) Inhalte des Flächennutzungsplanes	321
5. 2. 5 Strategie einer planmäßigen, effektiven und effizienten verbindlichen Bauleitplanung	326
5. 3 Zielerfüllung der vorgestellten Strategie	332
5. 3. 1 Einfache Handhabung und verständliche Ergebnisse	332
5. 3. 2 Schwachstellenorientierung	335
5. 3. 3 Berücksichtigung abweichender Zielvorstellungen	336
5. 3. 4 Wahrung des Planmäßigkeitsprinzips	339
a) Die Gewährleistung einer öffentlich gewollten, alle Belange berücksichtigenden Entwicklung an den dafür vorgesehenen Standorten	340
b) Die Disziplinierung der Planungs- und Plandurchführungstätigkeiten	340
c) Die Garantie eines reglementierten Entscheidungsprozesses	341
d) Die Verknüpfung bestimmter Rechtsfolgen mit der Bauleitplanung	342
e) Das Gebot der typenkonformen Regelungen	343
f) Das Gebot positiver Planung	344
g) Das Gebot der äußeren Plancinheit	345
h) Das Gebot konkreter Regelungen	345
i) Das Gebot der Planrechtfertigung	346
5. 3. 5 Problemlösungsfähigkeit	346
6. Resümee	348
7. Literaturverzeichnis	356