

Andreas Stefansky

## **Planverwirklichung im Städtebau**

S. 1785 bis 1790

URN: urn:nbn:de:0156-55991659



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

# Planverwirklichung im Städtebau

## Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Umlegung
- 3 Enteignung
- 4 Erschließung
- 5 Städtebaulicher Vertrag
- 6 Erhaltungssatzung und städtebauliche Gebote

Literatur

Um auf eine Verwirklichung der gemeindlichen Bauleitplanung hinzuwirken, gibt das Städtebaurecht den Gemeinden verschiedene Instrumente der Planverwirklichung an die Hand: Vorschriften über die Zulässigkeit von Vorhaben, die Umlegung, die Enteignung, die Erschließung, den Städtebaulichen Vertrag sowie die Erhaltungssatzung und städtebauliche Gebote.

## 1 Einführung

---

Die gemeindliche Bauleitplanung ist eine finale Rechtsnorm, die einem „Zweck-Mittel-Schema“ folgt – im Gegensatz zur konditionalen Rechtsnorm, die einem „Wenn-Dann-Schema“ folgt (wie etwa § 75 der Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (BauO NRW)). Es obliegt den Gemeinden – im Rahmen ihrer Planungshoheit – die vom Gesetzgeber im § 1 des Baugesetzbuches (BauGB) formulierten (allgemeinen) Ziele der *Bauleitplanung* zu spezifizieren und mittels der Bauleitplanung die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke vorzubereiten und zu leiten. Um die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung der Bauleitplanung zu verwirklichen, gibt das (Allgemeine und Besondere) Städtebaurecht den Gemeinden Instrumente der Plansicherung (*Plansicherung im Städtebau*) sowie auch der Planverwirklichung an die Hand.

Der Planverwirklichung dienen neben den zentralen Vorschriften über die Zulässigkeit von Vorhaben (§§ 29 ff. BauGB) im Wesentlichen die Umlegung (§§ 45 ff. BauGB), die Enteignung (§ 85 ff. BauGB), die Erschließung (§§ 123 ff. BauGB), der Städtebauliche Vertrag (§ 11 BauGB) sowie die Erhaltungssatzung und städtebaulichen Gebote (§§ 175 ff. BauGB).

## 2 Umlegung

---

Die Flächennutzungen in einem *Bebauungsplan* werden unabhängig vom Verlauf der realen Grundstücksgrenzen festgesetzt. Die geplanten Nutzungen werden daher nur in Ausnahmefällen dem Zuschnitt der Grundstücke entsprechen. Eine plankonforme Umsetzung der städtebaulichen Vorstellungen wird somit auch von einem veränderten Zuschnitt der Grundstücke abhängen. Das Städtebaurecht stellt den Gemeinden hierfür zwei bodenrechtliche Instrumente zur Verfügung: das der Umlegung und das der vereinfachten Umlegung.

Im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes bzw. eines einfachen Bebauungsplanes sowie innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile kann § 45 BauGB zufolge eine Gemeinde das Instrument der Umlegung einsetzen. Zwischen der Bekanntmachung des Umlegungsbeschlusses und dem Inkrafttreten des Umlegungsplanes greift eine Verfügungs- und Veränderungssperre, die Beschränkungen über a) Grundstücksteilungen und Verfügungen über Rechte an einem Grundstück, b) erhebliche Veränderungen der Erdoberfläche oder wesentlich wertsteigernde Veränderungen der Grundstücke, c) die Errichtung nicht genehmigungs-, zustimmungs- oder anzeigepflichtiger baulicher Anlagen sowie d) die Errichtung genehmigungs-, zustimmungs- oder anzeigepflichtiger baulicher Anlagen beinhaltet. Die Grundstücke, die im Umlegungsgebiet liegen, werden (rechnerisch) zu einer Umlegungsmasse zusammengeführt. Die Gemeinbedarfsflächen werden danach ausgeschieden und aus dieser Verteilungsmasse werden den Eigentümern dem Umlegungszweck entsprechend Grundstücke zum Ausgleich zugeteilt.

Eine Umlegung kann als vereinfachte Umlegung durchgeführt werden, wenn zunächst die Voraussetzungen des § 46 Abs. 1 BauGB vorliegen und zudem entweder „nur unmittelbar aneinander grenzende oder in enger Nachbarschaft liegende Grundstücke oder Teile von Grundstücken untereinander getauscht“ werden oder „Grundstücke, insbesondere Splittergrundstücke oder Teile von Grundstücken, einseitig zugeteilt“ werden. Die Bestimmungen über die vereinfachte Umlegung treffen Aussagen über den Geldausgleich von Vorteilen, die die Eigentümer durch die vereinfachte

Umlegung erhalten haben, den Beschluss über die vereinfachte Umlegung, die Bekanntmachung und Rechtswirkungen der vereinfachten Umlegung und die Berichtigung der öffentlichen Bücher.

Folgende Aspekte charakterisieren die Umlegung (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr et al. 2014: §§ 45-88, Rn. 1-16; Stür 2015):

- Kooperation von Gemeinde und Eigentümern: In der Praxis ist das Verfahren der Umlegung wenig streitbefangen; ein wichtiges „Erfolgskriterium“ dabei ist ein vertrauensvolles Miteinander von Gemeinde und Betroffenen.
- Gleichbehandlung und Gleichbelastung der Eigentümer: An der Umlegung Beteiligte bilden eine Solidargemeinschaft, in der alle Eigentümer gleich behandelt und belastet werden.
- Bestandserhaltung und -verbesserung: Eine Umlegung sollte so wenig wie möglich in den Bestand der Grundstücke eingreifen; ggf. erhalten die Eigentümer auch wertvollere Grundstücke.
- Privatnützigkeit: Die Neuordnung der Grundstückszuschnitte liegt nicht allein im öffentlichen Interesse, sondern dient zugleich einer besseren Grundstücksverwertung.

### 3 Enteignung

---

Besteht seitens der privaten Grundstückseigentümer keine freiwillige Bereitschaft daran, die Nutzung ihrer Grundstücke an den Vorgaben des Bebauungsplanes auszurichten, kann dies „im äußersten Fall auch den Entzug von Grundeigentum und seine Übertragung an einen Dritten erfordern“ (Krebs 2005: 503).

Der fünfte Teil des BauGB weist drei Abschnitte zur Enteignung auf:

- 1) Zulässigkeit der Enteignung: Eine Enteignung darf nur dann vollzogen werden, wenn sie „entweder durch Gesetz (sog Legalenteignung) oder aufgrund eines Gesetzes (sog Administrativenteignung) erfolgt“ (Krebs 2005: 504). Dabei stellt das Allgemeinwohlerfordernis die „ultima-ratio-Doktrin“ (Ernst/Zinkahn/Bielenberg et al. 2015: §§ 85-122, Rn. 3) für den Entzug von Eigentumsrechten dar. Die Enteignung ist nur dann zulässig, wenn „der Enteignungszweck auf andere zumutbare Weise nicht erreicht werden kann“ (§ 87 BauGB); Art und Ausmaß der Entschädigung müssen im Gesetz geregelt sein, zudem muss ein rechtssicheres Verfahren gewährleistet sein (vgl. Krebs 2005: 503 f.).
- 2) Entschädigung: In diesem Abschnitt wird definiert, wer eine Entschädigung verlangen kann, und der Umfang der Entschädigung geregelt. Zudem werden hier Aussagen zu Sonderregelungen für Nebenberechtigte getroffen sowie zu den Arten der Entschädigung. Bei der Entschädigung handelt es sich nicht um einen Schadensersatz, da kein schädigendes Ereignis ungeschehen gemacht werden soll, sondern um den Ausgleich von erlittenem Substanzverlust (vgl. Krebs 2005: 503 f.).
- 3) Enteignungsverfahren: Auf Antrag bei der Gemeinde durch einen Beteiligten – z. B. den Antragsteller, den Eigentümer oder die Gemeinde – wird von der Enteignungsbehörde ein förmliches Enteignungsverfahren eingeleitet. Dieses mündet nach der Vorbereitung und Durchführung der mündlichen Verhandlung in einen Enteignungsbeschluss, soweit sich die Beteiligten nicht gütlich einigen können bzw. die Enteignungsbehörde keine Teileinigung herbeiführen

## Planverwirklichung im Städtebau

kann. Dieser Abschnitt enthält zudem Bestimmungen über die vorzeitige Besitzeinweisung, den Vollzug des Enteignungsbeschlusses, die Aufhebung des Enteignungsbeschlusses sowie Kostenregelungen.

## 4 Erschließung

---

Der Begriff der *Erschließung* wird im BauGB weder definiert noch einheitlich verwendet. Nach den §§ 30 ff. BauGB ist die Erschließung als ein Zulässigkeitstatbestand für bauliche Anlagen grundstücksbezogen und bezieht sich auf eher technische Infrastrukturelemente. Dahingegen ist die Erschließung, die in den §§ 123 ff. BauGB abgehandelt wird, eine gebietsbezogene und bedeutet, „dass das Gebiet in verkehrlicher, technischer und sozialer Hinsicht erschlossen ist“ (Battis/Krautzberger/Löhr et al. 2014: §§ 123-135, Rn. 1).

Ein Rechtsanspruch auf Erschließung besteht zwar nicht, jedoch muss der Inhalt des § 124 BauGB beachtet werden: Wenn eine Gemeinde nach Erlass eines Bebauungsplanes nach § 30 BauGB ein zumutbares „Angebot zum Abschluss eines städtebaulichen Vertrags über die Erschließung ab[lehnt], ist sie verpflichtet, die Erschließung selbst durchzuführen“. Dadurch wird die Erschließungslast zu einer Erschließungspflicht verdichtet (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr et al. 2014: § 123, Rn. 4). Bei der Herstellung der Erschließungsanlagen ist die Gemeinde grundsätzlich an die Maßgaben des rechtskräftigen Bebauungsplans „als Voraussetzung der rechtmäßigen Erschließung“ (Ernst/Zinkahn/Bielenberg et al. 2015: § 125) gebunden. Wenn ein solcher nicht vorliegt, können Erschließungsanlagen „nur hergestellt werden, wenn sie den in § 1 Abs. 4 bis 7 bezeichneten Anforderungen entsprechen“ (§ 125 Abs. 2 BauGB).

Zwar ist die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Erschließungsbeitragsrecht ab dem 15.11.1994 entfallen. Solange die Vorschriften jedoch nicht durch Landesrecht ersetzt werden, gelten sie als Bundesrecht fort. Die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen und Hamburg haben bislang Regelungen zum Erschließungsbeitragsrecht getroffen (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg et al. 2015: §§ 127-135). Da die Gemeinden lediglich mindestens 10 % des beitragsfähigen Erschließungsaufwands selbst tragen müssen, können sie den Großteil der Kosten für die Herstellung von Erschließungsanlagen „auf die Eigentümer der erschlossenen Grundstücke abwälzen“ (Krebs 2005: 502). Den Bestimmungen über den Erschließungsvertrag zufolge kann die Gemeinde die Herstellung der Erschließung durch einen Dritten vertraglich regeln. Die Kosten der Erschließung können damit auch gänzlich auf den Erschließungsunternehmer übertragen werden (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg et al. 2015: §§ 127-135). Art und Umfang des in Betracht kommenden Aufwandes der Erschließung werden in § 128 BauGB geregelt.

## 5 Städtebaulicher Vertrag

---

Bei der auf Konsens angelegten kooperativen Form des Verwaltungshandelns durch den – in den §§ 54 ff. des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) geregelten – verwaltungsrechtlichen Vertrag, kommt die Veränderung des Verhältnisses von Staat und Bürgern zum Ausdruck. Da die Umsetzung gemeindlicher Planungen „in hohem Maße auf die Mitwirkungsbereitschaft Betroffener

angewiesen“ (Krebs 2005: 506) ist, eignet sich hierbei der Einsatz des verwaltungsrechtlichen Vertrags. Dieses Instrument wurde als Städtebaulicher Vertrag in das Städtebaurecht aufgenommen, um „angesichts der Komplexheit städtebaulicher Gestaltungsaufgaben deutlicher zu legitimieren, durch eine Regelung im BauGB für Transparenz beim gemeindlichen Handeln Sorge zu tragen und die Akzeptanz städtebaulicher Verträge in der gemeindlichen Praxis zu erhöhen“ (Ernst/Zinkahn/Bielenberg et al. 2015: Rn. 20; ► *Städtebaulicher Vertrag*).

Durch das in § 11 BauGB geregelte Instrument des Städtebaulichen Vertrags können die Gemeinden Verträge abschließen über:

- die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen,
- die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele,
- die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen,
- die Errichtung und Nutzung von Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung,
- die Anforderungen an die energetische Qualität von Gebäuden.

Die Aufzählung der inhaltlichen Möglichkeiten städtebaulicher Verträge ist jedoch nicht abschließend.

## 6 Erhaltungssatzung und städtebauliche Gebote

---

Neben den Instrumenten des Allgemeinen Städtebaurechts gehören auch Instrumente des Besonderen Städtebaurechts zu den Planverwirklichungsinstrumenten: die Erhaltungssatzung sowie die städtebaulichen Gebote.

Die Gemeinden können nach § 172 BauGB durch Satzung Gebiete festlegen, „in denen

- zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt,
- zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung oder
- bei städtebaulichen Umstrukturierungen

der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen“. Aber auch die Errichtung baulicher Anlagen bedarf der Genehmigung, wenn die städtebauliche Eigenart des Gebiets dadurch geschützt werden soll.

Die Regelungen über die städtebaulichen Gebote enthalten Bestimmungen über die plankonforme Bebauung der Grundstücke im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes bzw. über die Durchsetzung der Bebauung im unbeplanten Innenbereich (Baulückenschließung), ferner wird den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, Missstände oder Mängel einer baulichen Anlage im gesamten Gemeindegebiet beseitigen zu lassen. Durch das Pflanzgebot kann eine plankonforme Bepflanzung herbeigeführt werden und das Rückbau- und Entsiegelungsgebot beinhaltet

## Planverwirklichung im Städtebau

die – teilweise oder vollständige – Beseitigung einer baulichen Anlage. In einigen Fällen können die städtebaulichen Gebote auch außerhalb der räumlichen Geltungsbereiche von Bebauungsplänen angewandt werden (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr et al. 2014: §§ 175-179).

## Literatur

---

- Battis, U.; Krautzberger, M.; Löhr, R.-P.; Mitschang, S.; Reidt, O. (Hrsg.) (2014): Baugesetzbuch: Kommentar. München.
- Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W.; Krautzberger, M. (Hrsg.) (2015): Baugesetzbuch: Kommentar. München.
- Krebs, W. (2005): Baurecht. In: Schmidt-Aßmann, E. (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht. Berlin, 407-550.
- Stüler, B. (2015): Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts: Planung – Genehmigung – Rechtsschutz. München.

## Weiterführende Literatur

---

- Battis, U. (2014): Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht. Stuttgart.
- Erbguth, W.; Schubert, M. (2014): Öffentliches Baurecht: mit Bezügen zum Umwelt- und Raumplanungsrecht. Berlin.
- Schmidt-Eichstaedt, G.; Weyrauch, B.; Zemke, R. (2014): Städtebaurecht. Einführung und Handbuch. Stuttgart.

Bearbeitungsstand: 04/2017