

Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis

Grundlagen – Verfahren – Wirkungen

Von

Dr. Hans-Joachim Koppitz

Referatsleiter im Ministerium für Stadtentwicklung,
Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg

Dr. Gunnar Schwarting

Beigeordneter a.D. und Geschäftsführer
des Städtetages Rheinland-Pfalz

Jörg Finkeldei

Referent im Ministerium für Stadtentwicklung,
Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg

2., überarbeitete und erweiterte Auflage

ERICH SCHMIDT VERLAG

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis : Grundlagen – Verfahren –
Wirkungen / von Hans-Joachim Koppitz ; Gunnar Schwarting ; Jörg Finkeldei. –
2., überarb. und erw. Aufl.. – Berlin : Erich Schmidt, 2000
ISBN 3-503-05824-9

Kapitel	Bearbeiter
1	J. Finkeldei
2	J. Finkeldei
3.1	J. Finkeldei
3.2	Dr. G. Schwarting
3.3	J. Finkeldei
3.4	Dr. H.-J. Koppitz
4	Dr. H.-J. Koppitz
5	Dr. H.-J. Koppitz
6	Dr. H.-J. Koppitz
7	Dr. H.-J. Koppitz

1. Auflage 1996

ISBN 3 503 05824 9

Alle Rechte vorbehalten
© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Berlin 2000
www.erich-schmidt-verlag.de

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen
der Deutschen Bibliothek und der Gesellschaft für das Buch
bezüglich der Alterungsbeständigkeit und entspricht sowohl den
strengen Bestimmungen der US Norm Ansi/Niso Z 39.48-1992
als auch der ISO Norm 9706.

Satz: multitext, Berlin
Druck: Regensburg, Münster

Vorwort zur 2. Auflage

Die überarbeitete 2. Auflage des Handbuches „Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis“ berücksichtigt die seit dem Erscheinen der 1. Auflage erfolgten Rechtsänderungen. Das betrifft insbesondere das Artikelgesetz „Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuches und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung“ (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 – BauROG), das am 1. 1. 1998 in Kraft trat. Mit diesem Gesetz wurden insbesondere die Übergangsregelungen des BauGB für die neuen Länder aufgehoben, Verfahrenserleichterungen für die Aufstellung von Bauleitplänen eingeführt, die naturschutzrechtliche Ausgleichsregelung für die Bauleitplanung in das BauGB übernommen sowie die Möglichkeit eingeführt, daß ein Plan zugleich die Funktion eines Regionalplanes und eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes haben kann.

Alle diese Neuregelungen sowie die Neufassung des Vergaberechts berücksichtigt die 2. Auflage des Handbuches. Damit enthält das Handbuch wieder den aktuellen Stand der Rechtsentwicklung und Rechtsprechung zum Flächennutzungsplan. Es kann damit weiterhin den Städten und Gemeinden sowie den Planern Hilfe und Unterstützung in der kommunalen Praxis geben sowie für weitere interessierte Bürger zur Anregung dienen.

Potsdam, im September 1999

Die Verfasser

Vorwort zur 1. Auflage

Dem Flächennutzungsplan wird im Vergleich zum Bebauungsplan in der Fachliteratur nur wenig Aufmerksamkeit beigemessen. Begründet ist dies sicherlich darin, daß zum einen in den alten Bundesländern bereits Flächennutzungspläne flächendeckend für fast alle Gemeinden bestehen und zum anderen seine rechtlichen Wirkungen begrenzt sind. Damit bestand kein Anlaß für eine aktuelle zusammenfassende Darstellung der mit der Aufstellung von Flächennutzungsplänen verbundenen Anforderungen und Probleme sowie ihrer Lösung in der kommunalen Planungspraxis.

Dieses hat sich jedoch mittlerweile geändert. In den fünf neuen Bundesländern sind in den Gemeinden erstmals nach dem Beitritt Flächennutzungspläne aufzustellen und in den alten Bundesländern haben sich die ausgewiesenen Flächenpotentiale erschöpft, wichtige Fachplanungen haben sich geändert. Grundlegende Rahmenbedingungen stellen sich neu.

Insgesamt haben Umweltfragen eine höhere Bedeutung erlangt, vereinigungs- und europabedingt ändern sich Anforderungen an viele Städte. Damit stehen auch in den alten Bundesländern Fragen der Aktualisierung oder Neuaufstellung von Flächennutzungsplänen verstärkt auf der Tagesordnung.

Das Handbuch „Die Flächennutzungsplanung in der kommunalen Praxis“ will bei dieser Aufgabe Hilfe und Unterstützung geben. Es wendet sich vor allem an die Kommunalverwaltungen, die Fachbehörden, Planer und gewählten Mitglieder der Gemeindevertretungen. Es soll aber gleichzeitig dem interessierten Bürger Auskunft darüber ermöglichen, wie er an der Flächennutzungsplanung der Gemeinde mitwirken kann und welche Bedeutung diese Planung für die Gemeinde und ihre Bürger hat.

Potsdam, im Dezember 1995

Die Verfasser

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randnummer
Inhaltsverzeichnis	7	
Abkürzungsverzeichnis	15	
1 Die allgemeine Bedeutung des Flächen-		
nutzungsplans für die Gemeinde	19	1– 64
1.1 Die Aufgabe des Flächennutzungsplans	19	2– 5
1.2 Das Erfordernis des Flächennutzungsplans	22	6– 7
1.3 Die Verantwortung für den Flächen-		
nutzungsplan	23	8– 9
1.4 Das Plangebiet, Ausnahmen von Flächen und		
sonstigen Darstellungen, der Planzeitraum	24	10– 12
1.5 Die Planform	26	13– 14
1.6 Der Planinhalt	27	15– 58
1.6.1 Darstellungen	27	16– 36
1.6.2 Kennzeichnungen	49	37– 39
1.6.3 Nachrichtliche Übernahmen und Vermerke	52	40– 41
1.6.4 Umweltschutz in der Flächennutzungsplanung .	54	42– 58
1.6.4.1 Nachhaltigkeit	55	44
1.6.4.2 Bodenschutz und Altlasten	56	45– 46
1.6.4.3 Berücksichtigung umweltschützender Pläne in		
der Abwägung	57	47
1.6.4.4 Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in der		
Flächennutzungsplanung	58	48– 54
1.6.4.4.1 Zuordnung von Ausgleichsflächen	71	50– 52
1.6.4.4.2 Flächenpool (Ökokonto)	73	53– 54
1.6.4.5 Fauna-Flora-Habitat-Gebiete	74	55– 57
1.6.4.6 Umweltverträglichkeitsprüfung in der Flächen-		
nutzungsplanung	76	58
1.7 Der Erläuterungsbericht	77	59– 60
1.8 Detaillierungs- bzw. Generalisierungsgrad des		
Flächennutzungsplans	81	61– 62
1.9 Teil-Flächennutzungspläne	82	63– 64

Inhaltsverzeichnis

		Seite	Randnummer
2	Vorlaufende und übergeordnete Planungen und Konzeptionen	85	65– 78
2.1	Die Bedeutung der Landes- und Regionalplanung für den Flächennutzungsplan	85	65
2.1.1	Gegenstromprinzip / Anpassungspflicht / Beteiligungsrecht	85	66– 67
2.1.2	Anpassung des Flächennutzungsplans an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung ...	87	68– 69
2.2	Die Bedeutung informeller städtebaulicher Planungen für den Flächennutzungsplan	88	70– 74
2.2.1	Anlaß und Umfang der städtebaulichen Rahmenplanung	90	71
2.2.2	Rückgriff bei der Erarbeitung des Flächennutzungsplans auf die Inhalte der Rahmenplanung	91	72
2.2.3	Rückgriff bei der Erarbeitung des Flächennutzungsplans auf das Verfahren zur Rahmenplanung	92	73
2.2.4	Städtebauliche Entwicklungsplanung	92	74
2.3	Die Bedeutung von Ideenwettbewerben für die Flächennutzungsplanung	94	75
2.4	Die Bedeutung von Fachplanungen und -konzeptionen für die Flächennutzungsplanung	94	76– 78
3	Die Ausarbeitung des Flächennutzungsplans ...	97	79–280
3.1	Inhaltliche Planungsschritte	97	79– 93
3.1.1	Bestandsaufnahme	97	79– 80
3.1.2	Entwicklungsvorstellungen	100	81
3.1.3	Prognose und Bedarfsermittlung	101	82– 90
3.1.3.1	Aktualität und Fortschreibung der Datenbasis .	102	83
3.1.3.2	Organisatorische Einbindung	103	84
3.1.3.3	Grundlagen für die Bauflächenbedarfs-ermittlung	104	85– 90
3.1.4	Einsatz der EDV in der Flächennutzungsplanung	112	91– 93
3.2	Planungsleistungen durch Dritte	114	94–161
3.2.1	Organisatorische Grundüberlegungen	114	94–102
3.2.1.1	Personalkapazität und Spezialisierung	114	95– 97
3.2.1.2	Qualität der Planung	117	98– 99
3.2.1.3	Interne und externe Leistungen	118	100–102

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randnummer
3.2.2 Haushaltsrechtliche Voraussetzungen	119	103–108
3.2.2.1 Veranschlagungsgrundsätze	119	103–104
3.2.2.2 Deckungsfähigkeit und zeitliche Bindung von Mitteln	120	105–108
3.2.3 Die Inanspruchnahme von Fördermitteln	124	109–120
3.2.3.1 Gegenstand und Umfang der Förderung	124	109–114
3.2.3.2 Antrag und Bewilligung	129	115–117
3.2.3.3 Auszahlung und Verwendungsnachweis	130	118–120
3.2.4 Ausschreibung und Vergabe	133	121–143
3.2.4.1 Das neue Vergaberecht	133	121–128
3.2.4.1.1 Neuregelung der Verdingungsordnungen	133	121–122
3.2.4.1.2 Rechtsgrundlagen für die Vergabe	134	123–124
3.2.4.1.3 Öffentliche Auftraggeber	135	125–126
3.2.4.1.4 Vergabeverfahren	136	127–128
3.2.4.2 Vergaben nach der VOL	137	129–137
3.2.4.2.1 Ausschreibung	137	129–132
3.2.4.2.2 Wertung der Angebote und Vergabe	139	133–136
3.2.4.2.3 Bekanntmachung und Nachprüfung	141	137
3.2.4.3 Vergaben nach der VOF	141	138–143
3.2.4.3.1 Geltungsbereich der VOF	141	138
3.2.4.3.2 Das Verhandlungsverfahren	142	139–140
3.2.4.3.3 Wettbewerbe	143	141–143
3.2.5 Honorar und Vertrag	144	144–152
3.2.5.1 Grundlagen der Honorarbemessung	144	144–146
3.2.5.2 Festlegung des Honorars	146	147–150
3.2.5.3 Vertragsschluß und Vertragsabwicklung	148	151–152
3.2.6 Bewirtschaftung der Mittel	148	153–161
3.2.6.1 Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln	148	153–156
3.2.6.2 Bewirtschaftungsprinzipien	150	157–161
3.3 Nachbargemeindliche Zusammenarbeit in der Flächennutzungsplanung	152	162–198
3.3.1 Gemeinsamer Flächennutzungsplan	153	163–183
3.3.1.1 Voraussetzungen für einen gemeinsamen Flächennutzungsplan	154	164–165
3.3.1.2 Wahrung der Planungshoheit	155	166
3.3.1.3 Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen	155	167–168
3.3.1.4 Pflicht zur gemeinsamen Planung	156	169
3.3.1.5 Verfahren der Planaufstellung	156	170–172
3.3.1.6 Aufhebung, Änderung oder Ergänzung des gemeinsamen Flächennutzungsplans	158	173

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randnummer
3.3.1.7 Änderung oder Ergänzung bei Wegfall der Voraussetzungen	159	174
3.3.1.8 Fortgeltung von Flächennutzungsplänen bei Änderung der Planungsträgerschaft	159	175
3.3.1.9 Methodische und organisatorische Herangehensweise	160	176–178
3.3.1.10 Regionaler Flächennutzungsplan	162	179–183
3.3.2 Planungsverbände	164	184–198
3.3.2.1 Zweck und Aufgabe des Verbandes	165	185–187
3.3.2.2 Mitglieder des Verbandes	166	188–189
3.3.2.3 Freiwilliger Zusammenschluß	167	190
3.3.2.4 Zwangszusammenschluß	168	191–192
3.3.2.5 Auflösung des Verbandes	170	193
3.3.2.6 Zusammenschluß nach Zweckverbandsrecht oder durch besondere Landesgesetze	170	194–196
3.3.2.7 Beteiligung der Gemeinden	172	197–198
3.4 Das formelle Verfahren	175	199–280
3.4.1 Das Planerfordernis	175	199
3.4.2 Der Aufstellungsbeschluß	177	200–206
3.4.2.1 Notwendigkeit und Zeitpunkt eines Aufstellungsbeschlusses	177	200
3.4.2.2 Zuständigkeit für den Aufstellungsbeschluß	178	201–202
3.4.2.3 Verfahrensanforderungen an den Aufstellungsbeschluß	179	203–204
3.4.2.4 Inhalt und Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses	180	205–206
3.4.3 Anfrage nach den Zielen der Raumordnung	183	207–210
3.4.3.1 Information über die Ziele der Raumordnung und Landesplanung	183	207
3.4.3.2 Beachtung der Ziele der Raumordnung	185	208–210
3.4.4 Die Beteiligung der Bürger	189	211–234
3.4.4.1 Die frühzeitige Bürgerbeteiligung	189	212–219
3.4.4.1.1 Zeitpunkt der frühzeitigen Beteiligung	189	213
3.4.4.1.2 Gegenstand der frühzeitigen Bürgerbeteiligung	190	214–216
3.4.4.1.3 Form der frühzeitigen Bürgerbeteiligung	192	217
3.4.4.1.4 Verantwortung für die frühzeitige Bürgerbeteiligung	193	218
3.4.4.1.5 Verwertung der Ergebnisse der frühzeitigen Bürgerbeteiligung	194	219
3.4.4.2 Das förmliche Beteiligungsverfahren	194	220–234

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randnummer
3.4.4.2.1 Der Auslegungsbeschluß	194	220
3.4.4.2.2 Die Auslegung des Planentwurfes	196	221–226
3.4.4.2.3 Die Behandlung der Anregungen aus der öffentlichen Auslegung	201	227–231
3.4.4.2.4 Änderung des Planentwurfes auf Grund der öffentlichen Auslegung	205	232–234
3.4.5 Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange	206	235–246
3.4.5.1 Kreis der Träger öffentlicher Belange	207	236–237
3.4.5.2 Beteiligungsverfahren	220	238
3.4.5.2.1 Zeitpunkt der Beteiligung/Gegenstand	221	239–240
3.4.5.2.2 Beteiligungsfrist	222	241–244
3.4.5.2.3 Inhalt und Form der Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange	224	245–246
3.4.6 Die Abstimmung mit den Nachbargemeinden ..	226	247–248
3.4.7 Grenzüberschreitende Unterrichtung	228	249
3.4.8 Einschaltung eines Dritten	229	250
3.4.9 Die Abwägung	231	251–259
3.4.9.1 Abwägungsstufen	232	252–255
3.4.9.2 Abwägungsgebote/gerechte Abwägung	234	256–258
3.4.9.3 Abschließender Beschluß über den Flächen- nutzungsplan	238	259
3.4.10 Die Genehmigung des Flächennutzungsplanes	239	260–271
3.4.10.1 Die Genehmigungsbehörde	239	260
3.4.10.2 Der Genehmigungsantrag	240	261–262
3.4.10.3 Die Genehmigungsfrist	242	263
3.4.10.4 Die Genehmigungsentscheidung	243	264–271
3.4.11 Ausfertigung, Bekanntmachung, Inkrafttreten .	248	272–276
3.4.11.1 Die Ausfertigung des Planes	248	272–273
3.4.11.2 Bekanntmachung und Inkrafttreten	250	274–276
3.4.12 Änderungsverfahren	253	277–280
4 Wirkungen des Flächennutzungsplans	257	281–333
4.1 Selbstbindung der Gemeinde	258	283–284
4.1.1 Interne Bedeutung des Flächennutzungsplanes	258	283
4.1.2 Reihenfolge der Planverwirklichung	258	284
4.2 Anpassungspflicht öffentlicher Planträger	259	285–300
4.2.1 Beteiligung öffentlicher Planungsträger	260	286–288
4.2.2 Zeitpunkt des Widerspruches eines öffent- lichen Planungsträgers	261	289–290

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randnummer
4.2.3	Reaktion auf den Widerspruch durch die Gemeinde	263 291–294
4.2.4	Folgen eines Widerspruches eines Fachplan- trägers	265 295
4.2.5	Folgen der Nichteinlegung eines Wider- spruches	266 296–299
4.2.6	Ersatz von Kosten und Aufwendungen der Gemeinde bei nachträglichem Widerspruch	269 300
4.3	Entwicklungsgebot für Bebauungspläne	271 301–318
4.3.1	Inhalt und Grenzen des Entwicklungsgebotes ..	271 302–304
4.3.2	Folgen eines unwirksamen Flächennutzungs- planes für das Entwicklungsgebot	273 305–306
4.3.3	Folgen eines Verstoßes gegen das Entwicklungsgebot	275 307
4.3.4	Gewährleistung des Entwicklungsgebotes durch Rahmenpläne	275 308
4.3.5	Ausnahmen vom Entwicklungsgebot	275 309–310
4.3.6	Wahrung des Entwicklungsgebotes bei fehlendem Flächennutzungsplan	276 311–318
4.3.6.1	Die parallele Aufstellung eines Flächen- nutzungsplanes mit einem Bebauungsplan	277 312
4.3.6.2	Die vorzeitige Aufstellung eines Bebauungs- planes	278 313–317
4.3.6.3	Durchbrechung des Entwicklungsgebotes	282 318
4.4	Der Flächennutzungsplan als öffentlicher Belang im Außenbereich	283 319–324
4.5	Der Flächennutzungsplan als Grundlage/ Voraussetzung für Entwicklungssatzungen nach § 34 Abs. 4 Nr. 2. BauGB	287 325–326
4.6	Der Flächennutzungsplan als Grundlage/ Voraussetzung von Vorkaufsrechten der Gemeinde bei Wohnnutzungen	290 327–330
4.6.1	Die Bedeutung des Flächennutzungsplanes für das allgemeine Vorkaufsrecht	290 328
4.6.2	Die Bedeutung des Flächennutzungsplanes für das besondere Vorkaufsrecht	290 329–330
4.7	Wirkungen des Flächennutzungsplans auf den Grundstückswert	292 331–333

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randnummer
5		
Überleitung bestehender Pläne als Flächen- nutzungspläne in den neuen Ländern	295	334–335
6		
Rechtsfolgen von Mängeln der Flächen- nutzungsplanung	297	336–346
6.1	Stets beachtliche Fehler	298 338
6.2	Nach Fristablauf unbeachtliche Fehler	299 339–342
6.3	Generell unbeachtliche Fehler	304 343
6.4	Möglichkeiten der Gemeinde	307 344–346
7		
Rechtsschutzfragen	309	347–350
7.1	Rechtsschutz des Bürgers	309 347
7.2	Rechtsschutz öffentlicher Planungsträger	309 348
7.3	Rechtsschutz der Gemeinde gegen abweichende Fachplanungen	310 349
7.4	Rechtsschutz der Gemeinde gegen Flächen- nutzungspläne benachbarter Gemeinden	310 350
Verzeichnis der Tabellen	311	
Verzeichnis der Schaubilder	312	
Verzeichnis der Übersichten	313	
Verzeichnis der verwendeten Muster	314	
Verzeichnis der Erlasse	315	
Literaturverzeichnis	317	
Stichwortverzeichnis	321	